

2. Реституція являється складовою частиною медіації і виражається в відновленні учасників конфлікту в прежнему правовому, матеріальному і моральному стані.

3. Медіація пропонує ефективні механізми організації людей навколо загальних інтересів і таким чином створює міцні зв'язки і структури для ресоціалізації, соціальної адаптації і реституції учасників кримінального конфлікту.

### Література

1. Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание. — М., 1998. — 176 с.
2. Мелик-Дадаева И. А., Михайлов А. И. Проблемы процедур, заменяющих обычный ход уголовного судопроизводства // Вопросы борьбы с преступностью. — М., 1984. — Вып. 40. — С. 99–105.
3. Моптескье Ш. Избранные произведения. — М., 1955. — 799 с.
4. Дикаев С. У., Турецкий Н. Н. О возможностях институтов обычного права в преодолении кризиса наказания // Проблемы усиления гарантий прав участников уголовного процесса: Материалы междунар. науч.-практ. конф. (17–18 февраля 2003 г.). — Алма-Ата, 2003. — С. 105–108.

УДК 352.075.1:35.071.3

Ю. Ю. Бальцый

## ПРАВОВА ПРИРОДА СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Проблеми правового статусу територіальних громад, серед яких правові питання щодо прийняття статутів територіальних громад, займають важливе місце та є досить актуальними у муніципальному праві, особливо зараз, коли територіальна громада відіграє провідну роль у місцевому самоврядуванні України.

Цьому питанню присвячені наукові праці багатьох вітчизняних вчених М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, М. І. Корнієнка, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького, та ін., однак предметом окремого дослідження вони досі не стали.

В удосконаленні діяльності органів місцевого самоврядування важливу роль відіграють їх акти, які згідно з Конституцією України [1, ст. 144] є обов'язковими до виконання на відповідній території. Особливе місце серед них займають статuti територіальних громад. Статут є актом установчого характеру, а тому щодо усіх інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування він є первинним. А це означає, що цей акт має найвищу юридичну силу, приймається в особливому порядку, породжує найвагоміші наслідки.

Статут територіальної громади є актом локальної нормотворчості. Його приймає територіальна громада на підставі Конституції України та в межах Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі: Закон України від 21 травня 1997 р.) [2] для закріплення терито-

ріальної, організаційної, матеріально-фінансової основ самоврядування, статусу територіальної громади, системи місцевого самоврядування та різних форм залучення територіальної громади до місцевого самоврядування, участі жителів території у вирішенні питань місцевого значення.

Безпосередньо питання статутного права регламентуються ст. 19 Закону України від 21 травня 1997 р., якою передбачається можливість прийняття відповідними радами статутів територіальної громади села, селища, міста з метою врахування історичних, національних, культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Крім того, даним Законом віднесено до предмета статуту такі питання, як регламентація проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, порядок внесення місцевих ініціатив, прийняття та оприлюднення рішень представницьких органів місцевого самоврядування щодо них. Є ще ціла низка положень, які можуть бути закріплені та розвинуті статутном. Наприклад, визначення структури самоврядування для конкретної територіальної громади, порядок членства в ній, кількісний склад ради, виконавчого комітету тощо.

Разом з тим слід відзначити, що правова база, яка існує сьогодні, не досконала, внаслідок чого при розробці статутів виникає дуже багато проблем, пов'язаних з окресленням предмета та визначенням структури, узгодженням статутних положень із нормами чинного законодавства. Дійсно, Закон України від 21 травня 1997 р. детально регламентує більшість питань міського, селищного, сільського життя, що істотно звужує сферу застосування статуту територіальної громади. Адже ним необхідно регулювати лише особливості здійснення самоврядування, тобто ті питання, що не врегульовані Законом.

Саме тому, в багатьох випадках підготовка проекту статуту зводиться до переписування положень Закону України від 21 травня 1997 р., інших законодавчих актів, пов'язаних із ним. Більше того, деякі представники органів місцевого самоврядування взагалі висловлюють сумнів щодо доцільності прийняття статутів в умовах сьогодення, коли ними практично неможливо передбачити будь-які додаткові можливості для самостійної роботи.

Ще одним фактором, який гальмує процес становлення статутного права і який обов'язково слід враховувати, є байдуже ставлення значної частини населення до проблем місцевого самоврядування. На жаль, ще й сьогодні ми маємо просто сукупність жителів наших сіл, селищ, міст, а не згуртовану, таку, що усвідомлює єдність своїх політичних, економічних, культурних інтересів, спільноту, якою може і має бути територіальна громада. На нашу думку, більшість громадян не тільки не зможуть відповісти на запитання про доцільність прийняття статуту їх територіальної громади, а й взагалі не зрозуміють про що йдеться.

Якщо ми хочемо змінити своє життя на краще, побудувати правову демократичну державу, громадянське суспільство, маємо розвивати місцеве самоврядування. Прийняття статутів, безперечно, цьому сприятиме, оскільки статут — не просто зібрання правил, що регламентують діяльність громади, це

документ, покликаний об'єднати її задля відстоювання своїх прав на самостійне вирішення місцевих проблем, підкреслити важливість і значення територіальних громад.

Але ми не повинні недооцінювати можливостей заповнення з прийняттям статуту юридичних прогалин щодо компетенції місцевого самоврядування. Нашим законодавством передбачено врегулювання деяких питань життєдіяльності територіальних громад саме статутами. Існує також низка положень, що потребують детальної регламентації. У зв'язку з цим можуть виникати певні проблеми.

Наведемо такий приклад. Протягом 2000 р., як пише М. Козачук, містом прокотилася хвиля мітингів, акцій протесту, під час яких серед інших вимог була висунута вимога проведення громадських слухань за участю міського голови. Як відомо, законом дане питання визначено таким, що має бути регламентовано статутом. Саме через відсутність статуту, а отже, й невизначеність порядку проведення таких слухань, ми, виявивши бажання виконати дану вимогу, так і не змогли дійти згоди з ініціаторами акцій протесту щодо їх організації, оскільки одразу виникло дуже багато запитань: де і в які строки мають бути проведені громадські слухання? Хто має брати участь у них? Які можуть бути правові наслідки рішень чи звернень, прийнятих на них? На всі ці запитання не було знайдено відповідей, які могли б влаштувати всіх. Як наслідок — загострення ситуації [3, 14].

Подібного розвитку подій можна було б уникнути, якби територіальна громада мала свій статут, в якому всі ці моменти були б врегульовано.

Варто зазначити, що сьогодні конституційно-правова природа статуту територіальної громади досліджена мало. Довгий час основна увага приділялася регламентові ради. Проте регламент ради і статут територіальної громади мають різну конституційно-правову природу.

По-перше, регламент — акт, що регулює порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань. А згідно зі ст. 19 Закону України від 21 травня 1997 р. представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього закону може через прийняття статуту територіальної громади міста врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування.

По-друге, на цей час ні чинне законодавство, ні регламенти рад не врегульовують питання проведення громадських слухань, місцевих ініціатив чи громадських петицій і т.д. Усі ці питання успішно врегульовуються на рівні статуту територіальної громади.

Проголосивши право територіальних громад на статут, законодавець не визначив предмету статутного права. Особливої уваги заслуговує ст. 19 Конституції України. Положення цієї статті вказують, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А ст. 146 Кон-

ституції України вказує, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Проте варто враховувати й те, що Верховна Рада дала згоду на обов'язковість дії на території України Європейської хартії місцевого самоврядування [4]. Відповідно до статті 9 Конституції України цей міжнародно-правовий акт є частиною національного законодавства України. Положення Хартії передбачають, що Конституція або закон мають визначити головні функції та повноваження органів місцевого самоврядування. Ці органи повинні мати можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Пункт 15 ст. 92 Конституції України передбачає, що засади місцевого самоврядування визначаються законами.

Територіальні громади та органи місцевого самоврядування, що ними формуються, повинні виступати захисниками прав громадян-мешканців як членів територіальної громади. Особливої уваги потребують такі основні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту прав членів територіальних громад: діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації прав членів територіальних громад, включаючи діяльність депутатів місцевих рад; захист прав мешканців за допомогою структурованих форм безпосередньої демократії та органів самоорганізації населення (місцеві референдуми, збори громадян, діяльність вуличних, квартальних та домових комітетів); безпосередня участь мешканців — членів територіальних громад по захисту своїх власних інтересів; судовий захист прав членів територіальних громад.

Як бачимо, Україна тяжіє до моделі чіткої правової регламентації суспільних відносин на місцевому рівні територіальної організації публічної влади. Така модель існує у Великобританії. Проте в межах континентальної Європи (Франція, Німеччина) можна спостерігати функціонування організаційної моделі, суть якої зводиться до того, що територіальна громада та органи місцевого самоврядування можуть робити все, що не заборонено законом.

Статті 19 та 146 Конституції України створили досить суттєву перепону для розвитку статутного права в Україні. Може виникнути питання, чи взагалі існує сфера застосування статуту? Поки що в парламенті спостерігається тенденція обережного ставлення до статуту територіальної громади. Верховна Рада України, приймаючи закони, фактично йде шляхом обмеження предмета правового регулювання статутом територіальних громад.

Розкриваючи поняття, види й особливості джерел конституційного права України, науковці звертають увагу, як правило, на існування родового поняття: акти місцевого самоврядування. Проте до кола актів місцевого самоврядування входять: рішення місцевого референдуму; рішення відповідної ради; розпорядження сільського, селищного чи міського голови; регламент ради і, нарешті, статут територіальної громади. На відміну від усіх перерахованих актів, статуту мають свою специфічну політико-правову природу.

По-перше, вони покликані врегульовувати специфічне коло суспільних відносин, які виникають на місцевому рівні. Відносини такого ж рівня врегульовують положення Закону України від 21 травня 1997 р. Проте цей закон розглядається як базовий документ, що не враховує специфіки окремих територіальних громад. Статут територіальної громади покликаний врегульовувати якраз ті суспільні відносини, які досі не врегульовувалися на рівні законодавчих актів і які є надзвичайно важливими для місцевого життя. Його прийняття має заповнити прогалини у юридичному полі.

Статут територіальної громади має всі ознаки нормативно-правового акта. Нормативно-правовий акт — це акт, який приймає уповноважений суб'єкт у визначеній формі та за встановленою процедурою як офіційний письмовий документ, що містить правові норми (загальні правила поведінки), розраховані на невизначене коло фізичних і юридичних осіб та неодноразове застосування.

Досліджуючи правову природу статуту територіальної громади, С. Злобін та А. Гель наводять докази того, що статут територіальної громади є нормативно-правовим актом [5, 71]. Зокрема статут територіальної громади приймає територіальна громада, яка є уповноваженим Конституцією України (ч. 1 ст. 140) суб'єктом; він прийнятий у визначеній формі — формі рішення про прийняття або про підтвердження офіційного письмового документа — і за жорсткою процедурою, процедурою референдуму.

При цьому варто звернути увагу на те, що статут є актом установчої влади місцевого самоврядування, що належить територіальній громаді [6, 4]. Саме тому, говорячи про місце статуту в системі локальних правових актів, необхідно відзначити, що він є первинним стосовно актів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, виконавчих органів, органів самоорганізації населення і загальних зборів громадян за місцем проживання. Підтвердженням даної думки є те, що відповідно до Закону України від 21 травня 1997 р. саме статут повинен стати основою нормативного регулювання різних форм локальної демократії. Саме в ньому повинні бути закладені організаційно-правові основи порядку проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, суспільних слухань. Більш того, якщо порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради і порядок обнародування прийнятого по ній рішення може, крім статуту, регулюватися й іншим актом, прийнятим представницьким органом місцевого самоврядування, то регламентувати процедурні питання проведення загальних зборів і суспільних слухань можна, спираючись тільки на положення статуту.

Тут варто звернути увагу на суперечність, що була закладена Верховною Радою України при прийнятті Закону України від 21 травня 1997 р. Так, у ч. 1 ст. 19 даного Закону говориться про право представницького органу місцевого самоврядування приймати статут. У той же час, наприклад, стосовно суспільних слухань законодавець у ст. 13 обумовив, що вони повинні проводитися не рідше чим один раз у рік, а порядок їхнього проведення, як уже було відзначено вище, може визначатися винятково статутом. Таким чином, запроваджуючи подібні норми, законодавець або позбавляє органи місцевого самоврядування

права вирішувати питання про прийняття чи неприйняття статуту, або змушує ці ж органи, не залишаючи альтернативи, фактично порушувати інші норми Закону.

Статут містить загальні правила поведінки не тільки членів територіальної громади, але й органів, які вона утворює, та обраних посадових осіб. Ці правила поведінки розраховані на невизначене коло фізичних і юридичних осіб, які існують на території дії територіальної громади, оскільки кількість жителів може щоденно змінюватися, можуть утворюватися і ліквідуватися юридичні особи, але на них усіх поширюватиметься дія статуту. Крім того, статут приймається для неодноразового застосування. Як правило, статут діє невизначений термін (тобто до його зміни або скасування) [5, 73]. По-друге, статут — це не тільки нормативно-правовий акт, це політичний документ, адже на нього покладається завдання об'єднати територіальну громаду в єдине ціле та спрямувати її на захист власних конституційних прав. Через акт прийняття статуту підкреслюється роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. По-третє, статуту повинні мати особливий порядок розробки та прийняття.

Хоча закон й окреслює в загальних рисах систему місцевого самоврядування, статут може закріпити та розвинути ці положення, а саме: чітко визначити структуру самоврядування міста, первинний суб'єкт самоврядування — територіальну громаду, членство в ній, кількісний склад представницького органу міста, наявність такого органу, наприклад, у районах міста, виконавчих органів рад, органів самоорганізації населення; врегулювати різні форми участі жителів міста у здійсненні самоврядування, врахувавши при цьому місцеві традиції, практику. До речі, чинне законодавство, крім перерахування окремих форм прямої демократії, не дає вичерпної відповіді, як реалізувати свої права.

Статут має обов'язково задекларувати вільне розпорядження власними фінансовими ресурсами. Саме міська рада повинна визначати, як розпоряджатися своїми коштами. Контрольно-ревізійні органи розцінюють це як порушення бюджетного законодавства і нецільове використання коштів. Додаткове відображення цієї норми у статуті дасть можливість впевненіше захищати інтереси територіальної громади перед контрольними і судовими органами. У статуті варто вказати, на які цілі повинні використовуватися кошти і скільки, а також відобразити поняття цільових фондів і загальний порядок їх використання. Окремого правового врегулювання потребує питання прилеглої території. У статуті необхідно обов'язково вказати, які землі взагалі не можна відчужувати. Матеріальною нормою може бути використання місцевої символіки.

Статут міста мав би визначати назву та межі територіальної громади міста; структуру органів місцевого самоврядування в місті, їхні завдання та функції; компетенцію цих органів і порядок її реалізації, а також усі інші необхідні умови діяльності. Положення Закону України від 21 травня 1997 р. обумовлюють внесення до статуту багатьох процесуальних норм, якими законодавець передбачає врегулювати порядок організації міських рад, проведення загальних зборів громадян, винесення на розгляд ради місцевої ініціативи, організа-

цію громадських слухань. Цей нормативно-правовий акт повинно зареєструвати Міністерство юстиції України.

У ряді країн успішно практикується прийняття статутів міст, що є рівноцінним законам про місцеве самоврядування і які його надійно регламентують, захищають та організують. Так, у Сполучених Штатах Америки самоврядування регламентується статутом або хартією, а відповідний закон відсутній взагалі. В Іспанії, пише О. Шиба, хартії закріплюють три основні напрями розвитку місцевого самоврядування: забезпечення місцевої демократії; посилення демократичного контролю муніципального уряду та гарантій можливості управління [7, 142].

У Німеччині передбачено прийняття громадою власного статуту, який прирівнюється до закону. Так, зазначається, що сама місцева громада несе відповідальність за врегулювання та вирішення своїх питань. У Німеччині кожна громада наділена найширшою самостійністю, навіть при вирішенні фінансових питань [8, 174]. Для прикладу, у Швейцарії статuti комун приймаються кантонами, які набувають сили законів [9, 69].

Ідея прийняття статутів не нова і для України. Історія свідчить, що наприкінці 1920 р. в альтернативних проектах Конституції УНР у розділі «Самоврядування» було зазначено, що великі міста одержували право на власні статuti. Проте тоді ця ідея не була реалізована. Сьогодні ж існують всі об'єктивні умови, щоб втілити цю важливу ідею в життя. Адже, починаючи з 1997 р., окремими містами розроблялись статuti, зокрема в м. Хмельницькому, проте через поверховість підходу до вирішення цієї проблеми так і не вдалося домогтися від органів юстиції подолати правові вимоги для статутів [10, 53]. У 1998 р. приймалися статuti міст Острога та Рівного, проте вони були недосконалі і фактично були виписками з Закону України від 21 травня 1997 р. Сьогодні йде активна розробка також статуту територіальної громади м. Одеси.

Таким чином, розробка та прийняття статутів територіальних громад сприятимуть демократичному правовому розвитку місцевого самоврядування в Україні.

#### Література

1. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
3. Козачук М. Правові аспекти статуту територіальних громад // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. — 2001. — № 2, ч. 2. — С. 14.
4. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1-2. — С. 90-94.
5. Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України // Статут територіальної громади. Проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навч. посіб. — К., 1999. — С. 71-74.
6. Орловский А. С. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. — О.: Хоббит, 2003.
7. Шиба О. Матеріальні та фінансові основи міського самоврядування // Міжнародний семінар «Статут територіальної громади міста: проблеми розробки та впровадження в практику місцевого самоврядування в Україні». Київ, 21-22 черв. 2000 р. — 2000. — С. 142.

8. Віланова М. Правова основа та структура статутів територіальних громад // Там само. — С. 174.
9. Мільх Ф. Структура міського самоврядування в статутах територіальних громад // Там само. — С. 69.
10. Б'ялкопе Г. Матеріальні та фінансові основи міського самоврядування // Там само. — С. 53.

УДК 342.925

*К. М. Кобилянський*

### **ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСУДНОСТІ СПРАВ, У ЯКИХ ОДНІЄЮ ЗІ СТОРІН Є СУД АБО СУДДЯ ЦЬОГО СУДУ**

Для правильного вирішення питання щодо визначення підсудності справ, у яких однією зі сторін є суд або суддя цього суду, спочатку необхідно визначити значення самого поняття «підсудність».

На сьогоднішній день немає єдиної точки зору серед вчених щодо визначення цього поняття.

Так, зокрема, Р. О. Куйбіда розглядає підсудність, як коло адміністративних справ, на вирішення яких має повноваження відповідний адміністративний суд [1, 263].

Аналогічне визначення підсудності дає і колектив авторів у Науково-практичному коментарі до Кодексу адміністративного судочинства України, які зазначають, що підсудністю є коло адміністративних справ, вирішення яких віднесене до компетенції певного адміністративного суду [2, 77].

О. О. Терлецький підсудністю називає розмежування компетенції стосовно розгляду справ між судами однієї ланки (структури) [3, 180].

Деякі інші визначення дають В. К. Матвійчук і І. О. Хар, вони вказують, що з теоретичної і практичної сторін підсудність можна визначити як розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм адміністративних справ, що буде називатися підсудністю [4, 243].

Проаналізувавши вказані визначення, вважаю їх неповними, а тому пропоную власне визначення підсудності.

Підсудність — це визначена за передбаченими Кодексом адміністративного судочинства України критеріями (територіальності, предметності та інстанційності) компетенція конкретного суду на розгляд справ, що відносяться до його юрисдикції (підвідомчі йому).

Щоб обрати з багатьох адміністративних судів той суд, який розглядатиме ту чи іншу справу, позивачеві потрібно звернутися до правил підсудності адміністративних справ. За загальним правилом не допускається об'єднання в адміністративному позові вимог, що підсудні не одному суду. У розподілі справ між адміністративними судами існують три критерії: предметний, територіальний та інстанційний [4, 243].