

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.4

Кошіль Н. М.,
аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОДИФІКАЦІЯ В СТАТУТАХ АКТИВ МІСЦЕВИХ РАД ІЗ ПИТАННЯ УЧАСТІ НАСЕЛЕННЯ В ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

CODIFICATION OF THE LOCAL POPULATION ACTIVITY'S RULES IN THE MUNICIPAL CHARTERS

У статті автор доходить висновку, що, урахувавши значний потенціал статутів територіальних громад і важливість активізації участі населення в здійсненні місцевого самоврядування, доцільно рекомендувати здійснювати кодифікацію активів місцевих рад із цього питання у статутах територіальних громад. Аналіз практики статутної нормотворчості в Україні вказує на те, що відповідні норми можуть бути розміщені або безпосередньо в тексті, або в додатках до статуту; останній варіант видається оптимальним. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі вбачаються в необхідності розроблення модельних додатків до статутів територіальних громад.

Ключові слова: *міське самоврядування, систематизація, кодифікація, статут територіальної громади, територіальна громада, участь населення в здійсненні місцевого самоврядування.*

В статті автор приходить до висновку, що, урахувавши значительный потенциал уставов территориальных общин и важность активизации участия населения в осуществлении местного самоуправления, целесообразно рекомендовать осуществлять кодификацию актов местных советов по этому вопросу в уставах территориальных общин. Анализ практики уставного нормотворчества в Украине указывает на то, что соответствующие нормы могут быть размещены либо непосредственно в тексте устава, либо в приложениях к уставу; последний вариант представляется оптимальным. Перспективы дальнейших творческих поисков в этом направлении состоят в необходимости разработки модельных приложений к уставам территориальных общин.

Ключевые слова: *местное самоуправление, систематизация, кодификация, устав территориальной общины, территориальная община, участие населения в осуществлении местного самоуправления.*

The article concludes that, considering the great potential of the statutes of local communities and the importance of active participation of the population in local government, it is reasonable to recommend to exercise the codification of local councils' acts on this issue in the municipal charters. The author's analysis of the municipal charter's rulemaking in Ukraine indicates that the relevant norms can be placed either in the text of the municipal charter or to the annexes to the municipal charter; the latter option seems optimal. Prospects for the further creative research in this area are seen in the need to develop model annexes to the municipal charter.

Key words: *local government, systematization, codification, municipal charter, local community, public participation in local government.*

Зараз в Україні тривають інтенсивні процеси децентралізації. Уже майже закінчено бюджетну реформу в цій сфері, активно відбуваються перетворення, пов'язані з реформуванням адміністративно-територіального поділу. Ухвалено низку законів, які стали належним підґрунтям для цих реформ. Так, внесено відповідні зміни та доповнення до Бюджетного кодексу України, до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалено Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад», активно об'єднуються самі громади. Це ставить перед наукою конституційного та муніципального права питання про необхідність належного забезпечення цих процесів. Важлива роль у цьому відводиться залученню населення до участі в здійсненні місцевого самоврядування.

У зв'язку із цим великого значення набуває питання систематизації законодавства із цього питання. Це значно підвищить рівень обізнаності з відповідними нормами та полегшить протікання згаданих процесів.

На наш погляд, це наукове та практичне завдання є дуже актуальним.

Слід зазначити, що питання систематизації активів міських рад поки що не знайшли свого вирішення в науковій літературі в Україні. Зараз є спроба ввести в науковий обіг поняття «муніципальна консолідація». Однак автор, який його запропонував (Н.В. Васильєва), ніяк не пов'язує муніципальну консолідацію із систематизацією активів міських рад. Ключовими словами до її статті, у якій вона сформулювала цю ідею, є «муніципальна консолідація; консолідація нації; територіальні громади; об'єднання; адміністративно-територіальна реформа; перспективні плани; модернізація», а саму муніципальну консолідацію авторка характеризує як «стратегічний напрям розвитку України» та вважає, що вона (консолідація) з урахуванням географічних, історичних, етнічних, економічних, соціальних та інших умов має об'єднати український народ на місцевому рівні [1].

Також під час дослідження активів органів місцевих рад стали в нагоді праці М.О. Баймуратова, О.В. Бага-

нова, І.В. Ідесіс, П.М. Любченка, Н.В. Мішиної, О.С. Орловського та багатьох інших авторів.

Мета статті – виявити перспективи кодифікації в статутах територіальних громад актів місцевих рад із питання участі населення в здійсненні місцевого самоврядування.

Акти місцевих рад в Україні відіграють важливу роль у регламентації відносин, пов'язаних зі здійсненням місцевого самоврядування. Особливо важливими вони є в нормативному регулюванні участі населення в здійсненні місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. містить багато статей, які передбачають: ті чи інші питання участі населення в здійсненні місцевого самоврядування регламентуються не цим Законом, а статутами територіальних громад. Винятком є, як зазначає Н.В. Мішина [2; 3], хіба що органи самоорганізації населення. Стаття 14 «Органи самоорганізації населення» не містить жодного посилання на статuti територіальних громад, а саме:

«1. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

2. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом» [4].

Що ж до інших форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування, то тут спостерігається певна одноманітність, а саме: Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» містить відсылки на норми, зазначаючи, що конкретизація відповідних питань здійснюється місцевими радами сіл, селищ, міст у статутах територіальних громад. Але змісту статей цього Закону недостатньо для того, щоб застосувати ту чи іншу форму участі населення в місцевому самоврядуванні.

Наприклад, розглянемо загальні збори громадян. Їм присвячено статтю 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка має назву «Загальні збори громадян» та встановлює, що:

«1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади» [4].

Додатково на державному рівні чинним залишається такий нормативний акт, як «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. [5]. Це Положення є застарілим з огляду на низку причин, серед яких найбільш важливими є такі:

а) воно затверджено до ухвалення Конституції України;

б) воно затверджено до ухвалення Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»;

в) воно містить неактуальну термінологію, зокрема у його тексті згадуються «сільради, селища і міста».

О.С. Орловський дійшов висновку, що зараз за нормами цього Положення провести загальні збори громадян якщо не неможливо, то принаймні надзвичайно складно [6]. У зв'язку із цим проведення загальних зборів громадян зараз є можливим тільки в тих територіальних громадах, у яких місцеві ради регламентували це питання своїми актами.

Переходячи до розгляду регламентації місцевих ініціатив, слід зазначити, що на державному рівні вона зводиться до статті 9 «Місцеві ініціативи» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка встановлює, що:

«1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесенного до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участі членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесенного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, оголошується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади» [4].

Інших актів загального характеру щодо місцевих ініціатив на державному рівні поки що не існує. Таким чином, застосовувати таку форму участі в місцевому самоврядуванні, як місцеві ініціативи, зараз можливо тільки в тих територіальних громадах, у яких місцеві ради регламентували це питання своїми актами.

Ще однією формою участі населення в здійсненні місцевого самоврядування є громадські слухання. Стаття 13 «Громадські слухання» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що:

«1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади» [4].

Інших актів загального характеру щодо громадських слухань на державному рівні поки що не прийнято. Таким чином, застосовувати цю форму участі населення в місцевому самоврядуванні зараз є можливим тільки в тих територіальних громадах, у яких місцеві ради регламентували відповідні питання своїми актами.

Аналогічні зауваження можна адресувати й регламентації участі членів територіальної громади в діяльності місцевих рад. Стаття 10 «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що:

«1. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами <...>

4. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад» [4].

З інших актів, ухвалених із цього питання на державному рівні, можна зазначити лише Закон України від 14 липня 2015 р. «Про місцеві вибори», у якому визначено основні засади, організацію та порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів і старостів [7]. В усьому іншому порядок формування та організація діяльності рад визначається актами самих рад.

Хоча Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у вищенаведених відсилкових нормах містить посилання на статuti територіальних громад, слід зазначити, що далеко не усі статuti ґрунтовно та вичерпно регламентують питання скликання та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, формулювання, реєстрації та розгляду місцевих ініціатив тощо.

Так, у статуті територіальної громади міста Харкова текст самого статуту не містить детальної регламентації основних форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування. Вона здійснюється в додатку 1 до статуту «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в місті Харкові», додатку 2 до статуту «Положення про місцеві ініціативи в місті Харкові», додатку 3 до статуту «Положення про громадські слухання в місті Харкові» [8].

А ось статут територіальної громади міста Одеси таких додатків не має, і у ньому регламентація аналізованих форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування здійснюється вельми стисло [9]. Деталізація норм статуту відбувається в поточних рішеннях Одеської міської ради. Слід зазначити, що зацікавленим особам значно легше відшукати статут в актуальному стані та ознайомитися з ним, ніж відшукати низку рішень Одеської міської ради, прийнятих окремо для кожної з форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування, виявити їхній

актуальний стан, узагальнити та в разі необхідності порівняти їхні норми.

Отже, систематизація актів місцевих рад є нагальною та актуальною. Слід зазначити, що норми актів місцевих рад із питання форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування можуть бути кодифіковані в статутах територіальних громад.

І.В. Ідесіс виокремила два підходи до статутів територіальних громад в Україні (вона зробила узагальнення для українських міст, але її напрацювання можна застосувати за аналогією і до сіл та селищ). Зокрема, «встановлено, що необхідним є запровадження до наукового обігу поняття «концепція статутів територіальних громад українських міст» [10, с. 190].

І.В. Ідесіс розробила дві концепції статутів територіальних громад українських міст:

– сучасну, однією з ознак якої є те, що статут розглядається як кодифікований акт, у якому узагальнено норми про міську територіальну громаду, про її історичні та інші особливості, про міське самоврядування та органи й посадових осіб, що його здійснюють, про роль членів територіальної громади в здійсненні міського самоврядування, про матеріальне та фінансове забезпечення територіальної громади, про взаємовідносини територіальної громади та сформованих нею органів з іншими суб'єктами;

– перспективну, однією з ознак якої є те, що статут розглядається як «місцева конституція»; у ньому акцентується увага не на тих питаннях міського самоврядування, які регламентовані на загальнодержавному рівні, а на історичних та інших особливостях міської територіальної громади та міського самоврядування, на правах членів конкретної міської територіальної громади, на широкому переліку форм безпосередньої локальної демократії (з детальною регламентацією кожної з форм в окремому додатку до статуту) [10, с. 190–191].

Хоча між сучасною та перспективною концепціями є різниця, слід звернути увагу на те, що обидві передбачають необхідність систематизації актів місцевих рад. Так, сучасна концепція передбачає, що систематизація значної кількості актів місцевих рад у статуті надає підстави вести мову про статут як кодифікований документ. А перспективна концепція передбачає, що в лаконічному статуті (І.В. Ідесіс іменує його «статут – місцева конституція») є додатки, у яких кодифіковано акти місцевої ради про участь населення в місцевому самоврядуванні.

Ураховуючи значний потенціал статутів територіальних громад і важливість активізації участі населення в здійсненні місцевого самоврядування, доцільно рекомендувати здійснювати кодифікацію актів місцевих рад із цього питання в статутах територіальних громад. Аналіз практики статутної нормотворчості в Україні вказує на те, що відповідні норми можуть бути розміщені або безпосередньо в тексті, або в додатках до статуту; останній варіант видається оптимальним. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі вбачаються в необхідності розроблення модельних додатків до статутів територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Васильєва Н.В. Муніципальна консолідація як стратегічний напрям розвитку України / Н.В. Васильєва // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління. – 2015. – Т. 263. – Вип. 252. – С. 42–46.
2. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання / Н.В. Мішина // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnvnjs.pdf>.
3. Мішина Н.В. Термін «самоорганізація населення» в законодавстві та в доктринальній літературі України / Н.В. Мішина // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.kiev.ua/ej3/txts/REGIONALNE/04-MISCHINA.pdf>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.
6. Орловський О.С. Реєстрація учасників загальних зборів за місцем проживання: проблеми та нормотворчі пропозиції / О.С. Орловський // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Юридична література, 2013. – Вип. 69. – С. 103–109.
7. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366.
8. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromady.html>.
9. Статут територіальної громади міста Одеса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.omr.gov.ua/images/File/Ustav/1240_Ustav.doc.
10. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І.В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – 222 с.