

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.4+342.5+342.9

О. Батанов,

доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

І. Зайцева,

здобувач Маріупольського державного університету

МУНІЦИПАЛЬНА СТАТУТНА НОРМОТВОРЧІСТЬ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

Конституційне визнання місцевого самоврядування та прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сприяло зміцненню правового статусу територіальних громад, визначивши їх первинними суб'єктами місцевого самоврядування та основними носіями його функцій і повноважень.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, насамперед та у першу чергу, статuti територіальних громад. Адже чинне законодавство України про місцеве самоврядування закріплює, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах законодавства може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (частина перша ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Нові фактори функціонування правової системи України обумовили необхідність визначення ролі й місця статутів територіальних громад у системі законодавства, а також утворення на-

уково обґрунтованої концепції статуту територіальної громади. Адже Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» уперше в законотворчій практиці в Україні передбачено врегулювання окремих суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування не тільки законами, а й статутами територіальних громад. Така правова регламентація створила певні правові умови для розвитку муніципального статутного права як складової частини процесу становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Варто зазначити, що починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремі аспекти проблеми статутів територіальних громад досліджувалися у наукових працях таких вчених, як М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций, В. Р. Барський, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, Ю. О. Волошин, М. П. Воронов, В. А. Григор'єв, Р. К. Давидов, Ю. В. Делія, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, О. О. Карлов, А. А. Коваленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, О. С. Орловський, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинсь-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

кий, В. П. Рубцов, В. Л. Федоренко, Н. О. Чудик, В. М. Шкабаро та інших вчених, наявність яких свідчить про становлення й розвиток теорії муніципального статутного права в Україні.

Незважаючи на важливість проблематики організаційно-правового забезпечення реалізації муніципального статутного права в системі місцевого самоврядування України, залишається ще чимало прогалин, які повинні заповнити подальші наукові дослідження. Відкритим залишається питання процесуального та кадрового забезпечення муніципального статутного нормотворення, формування цілісного інституту муніципального статутного права, сутнісної, змістовної, функціональної та структурної характеристики його основної правової форми — статуту територіальної громади, норм статутного права та їх ролі в системі права в контексті реалізації права територіальної громади на здійснення самоврядування тощо.

Створення належних нормативно-правових умов та закріплення їх на рівні статутного права в багатьох територіальних громадах є суттєвою проблемою. У переважній більшості випадків це обумовлюється, по-перше, дублюванням у статуті положень законодавства про місцеве самоврядування та, по-друге, непрофесіоналізмом юридичних служб органів місцевого самоврядування, побудовою статутів без чітких орієнтирів на історичні, національно-культурні особливості та традиції територіальних громад. Такий стан справ негативно позначається на якості статутів територіальних громад та, як наслідок, на застосуванні норм муніципального статутного права.

Проведення комплексних реформ вимагає створення нових організаційно-правових умов та засобів, їх законодавчого закріплення та послідовної реалізації. Насамперед необхідно оптимально використовувати можливості статутного регулювання предметів відання місцевого самоврядування та питань місцевого значення, спираючись не тільки на зміст законодавчих норм, а й

на фундаментальні принципи місцевого самоврядування, хоча безпосередньо ці можливості не передбачені у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актах. У цьому аспекті, насамперед, йдеться про статутну регламентацію прав та свобод людини і громадянина у місцевому самоврядуванні. Адже, незважаючи на те, що у п. 1 частини першої ст. 92 Конституції України закріплюється, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, у частині другій ст. 22 встановлюється, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними, а частиною другою ст. 57 передбачено, що Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Також згідно з Конституцією в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7) як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша ст. 140). Причому своє право на участь у місцевому самоврядуванні громадяни України реалізують саме за належністю до відповідних територіальних громад (частина перша ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), що повною мірою узгоджується із принципами, встановленими у більшості міжнародних стандартів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим варто підтримати позицію тих дослідників, які вважають, що забезпечення визнання, легалізації, легітимації, виконання, реалізації, охорони та захисту прав і свобод члена територіальної громади, по-перше, шляхом відокремлення муніципальних прав особистості, по-друге — спрямування їх на локально-регіональний рівень та практичне виконання за місцем виникнення в межах територіальної

громади всього кадастру прав, свобод та обов'язків людини і громадянина є одним з визначальних завдань конституюючого значення, яке постає як перед державною публічною владою, так і перед самоврядною публічною (муніципальною) владою [1, 121; 2; 3; 15].

Звідси абсолютно інноваційними за змістом та європейськими «за духом» є статuti територіальних громад міста Суми [14] та міста Луцька [12], у розділах, які мають відповідно назви «Права і обов'язки сумчан» та «Права і обов'язки лучан» зазначається, що положення цих статутів «спрямовані на деталізацію та розширення змісту прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України, недопущення обмеження їх змісту та обсягу, а також на визначення механізмів їх практичної реалізації та захисту (частина четверта ст. 16 Статуту територіальної громади міста Суми, частина четверта ст. 13 Статуту територіальної громади міста Луцька).

При проектуванні норм статуту територіальної громади доцільно розробити чіткі, зрозумілі і дієві положення про форми безпосередньої участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні, закріпити на рівні статутів інноваційні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні. При цьому необхідно детально, чітко і зрозуміло для населення прописувати форми безпосередньої участі громадян з урахуванням місцевих особливостей територіальної громади. Закріплення форм муніципальної безпосередньої демократії, участі членів громади у здійсненні місцевого самоврядування сприятиме залученню жителів громади у процес управління місцевими справами та процес муніципального статутного нормотворення.

Зазначимо, що питання щодо статутної регламентації форм прямої муніципальної демократії вже тривалий час є предметом не тільки ретельної уваги експертів з проблем місцевого самоврядування [8–10], а доволі креативних пошуків розробників окремих статутів територіальних громад українських міст. Так, у цьому контексті можна на-

вести приклади муніципальної статутної регламентації форм безпосередньої локальної демократії у статутах окремих міст України. Так, згідно із Статутом територіальної громади міста Оріхів (Запорізька область), не тільки передбачається, що право членів територіальної громади міста брати участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізовано в таких формах, як місцевий референдум; вибори депутатів Оріхівської міської ради, районної, обласної ради та міського голови (місцеві вибори); загальні збори громадян за місцем проживання; колективні та індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб місцевого самоврядування; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та робота на виборних посадах міського самоврядування; інші, не заборонені законом, форми (ст. 28 Статуту), а й детально регламентується порядок реалізації цього права, чому присвячено 30 статей [13].

Необхідно забезпечити статuti територіальних громад популярними та науково-практичними коментарями, так само як і закони. Адже статут територіальної громади — це складний юридичний документ побудований за всіма правилами юридичної техніки, саме тому юристи які займаються муніципальним статутним нормопроєктуванням повинні розробити детальний науково-практичний коментар до статуту територіальної громади. Доступність тексту статуту територіальної громади та тлумачення його норм в коментарі до статуту полегшить громадянам зрозуміти сенс муніципального статутного права, свої права та обов'язки, як члена територіальної громади, наприклад право і процедуру безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

З цією метою до процесу муніципального статутного нормопроєктування доцільно залучати висококваліфіковані кадри, насамперед спеціалістів у галузі муніципального права, державного управління та місцевого самовря-

дування. Норми статутного права повинні бути науково обґрунтованими і бездоганно виписаними. Це, зокрема, стосується юридичної експертизи документа, яка повинна проводитися висококваліфікованими фахівцями на предмет відповідності норм статуту до норм чинного законодавства. Моніторинг сучасного муніципального статутного нормотворення засвідчує далеко не ідеальні характеристики багатьох статутів міст обласного значення, на які орієнтуються при створенні статутів менш населені пункти.

Слід констатувати, що свого вдосконалення потребує вся система законодавства у сфері місцевого самоврядування, яка формувалася спонтанно та хаотично, за відсутності єдиної законодавчої бази та без взаємоузгодженості законодавчих актів між собою, що призвело до колізій норм муніципального права в цілому та муніципального статутного права зокрема. Авторитетні вітчизняні експерти доволі скептично оцінюють перспективи муніципальної реформи в Україні [7], а посадові особи високого рівня, відповідальні за конституційно-правову модернізацію, констатують, що «правове регулювання та практики місцевого самоврядування не задовольняють сучасні потреби України та не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала у 1997 році», та визнають, що «останнім часом значна частина нормативно-правових новацій у цій сфері суперечить визначеним Главою держави пріоритетам реформи місцевого самоврядування та призводить до розбалансування системи врядування на місцях» [6].

У зв'язку з цим необхідно прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з визнанням права територіальної громади як юридичної особи, змістовним наповненням її правосуб'єктності як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Удосконалення потребують законодавча регламентація порядку організації та діяльності органів самоорганізації населення, їх асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самовря-

дування; форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування та громадських організацій, об'єднань юридичних осіб, соціальних ініціатив населення та підприємств, установ і організацій; повноваження територіальної громади у безпосередньому здійсненні місцевого самоврядування тощо.

Вважаємо, що у процесі муніципального статутного нормотворення, насамперед формуванні структури статутів територіальних громад [4], слід більш детально підходити до нормативного визначення адміністративних меж та етнічного складу населення територіальної громади, закріплення меж території відповідної самоврядної адміністративно-територіальної одиниці; внутрішньої структури об'єднаних територіальних громад. Також мають визначитися чисельний склад представницького органу місцевого самоврядування територіальної громади та виконавчого органу відповідної ради; структура виконавчих органів відповідної місцевої ради. Має передбачатися можливість ліквідації непотрібних бюрократичних інстанцій.

Окрім зазначеного, сьогодні необхідно вирішити проблему об'єднаних територіальних громад. Дане питання має колосальне значення не тільки в контексті формування дієздатного місцевого самоврядування, спроможного ефективно та вчасно надавати муніципальні послуги місцевим жителям, розвитку соціально-економічного потенціалу територій, а й з позиції муніципального статутного регулювання відповідних процесів.

Актуальним залишається питання визначення меж території громади, прийняття та закріплення генерального плану визначення меж та генерального плану забудови території населеного пункту, процедур зміни даних меж тощо. Деякі територіальні громади вже намагаються закріпити відповідні положення у власних статутах, що є вчасним і доцільним, особливо з огляду на майбутню адміністративно-територіальну реформу в Україні [5]. Так, наприклад, дане положення закріплене в Статуті територіальної громади міста Львова [11].

Вважаємо, варто диференційовано підходити й до персонального складу представницьких структур органів місцевого самоврядування. Це можливо було б зробити шляхом закріплення територіального цензу для кандидатів у депутати місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: у статуті територіальної громади визначити, що головою та депутатом сільської, селищної, міської ради має бути обраний член або колишній член даної територіальної громади, який достатньо обізнаний з місцевими справами даної громади, знає її традиції, історичні особливості тощо. Також можна встановити критерії професіоналізму управлінських кадрів місцевого самоврядування, зокрема, формування кадрового резерву та пріоритетність спеціалістів з державного управління, права, економіки. Дане положення обумовлено гострою нестачею висококваліфікованих кадрів на службі в органах місцевого самоврядування.

Перелік запропонованих вище заходів вдосконалення організаційно-правового забезпечення муніципального статутного нормотворення територіальних громад, зрештою, не є і не може бути вичерпним. Варто зазначити, що умовно всі запропоновані положення можна розділити на дві великі групи — ті, які можна впроваджувати розробникам статутів територіальних громад уже зараз і ті, які можна здійснити після внесення змін до чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Метою більш активного запровадження муніципального статутного права в практиці територіальних громад є:

— створення дієздатних територіальних громад;

— активізація стимулів для розвитку локальної правотворчості територіальних громад, удосконалення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, що призведе до розвитку активності членів громади в нормотворчих процесах місцевого самоврядування, а на практиці дозволить ефективно використовувати наявні ресурси та економіко-фінансовий, культурно-історичний, соціальний

та інший потенціал територіальної громади;

— вирішення проблемних питань, щодо узгодження адміністративно-територіальних меж громад, у т. ч. утворення об'єднаних територіальних громад;

— зосередження місцевої влади на вирішенні нагальних потреб жителів територіальної громади, облаштуванні благоустрою її території, доступності та якості надання адміністративних та соціальних послуг жителям громади, вирівнюванні якості життя міських та сільських територій.

Слід зазначити, що впровадження стандартів демократичної організації публічної влади в системі місцевого самоврядування в Україні за міжнародними правовими стандартами місцевого самоврядування європейського зразка, реформування системи місцевого самоврядування в інтересах територіальних громад має відбуватися за умовою комплексного поєднання адміністративної, правової та територіальної складових даного процесу.

Адже сьогодні місцеве самоврядування позбавлене можливості виконувати функції первинної ланки публічної влади та базового елемента владної системи України внаслідок відсутності чіткого адміністративного, інституційного конституційно-правового статусу територіальних громад та чітких організаційно-правових механізмів функціонування громади. Як наслідок, обмеженими є можливості органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення та надавати якісні послуги населенню громади, що негативно впливає на спроможність громад забезпечити належну якість життя своїх жителів, а територіальні громади в Україні на сьогодні не є самодостатніми та здатними до самоорганізації.

Отже, удосконалення нормативно-правової регламентації статусу територіальної громади як базової адміністративно-територіальної одиниці та первинної суб'єктної основи муніципальної влади в Україні є важливою умовою розвитку всієї системи місцевого

самоврядування. Сформульовані висновки у вигляді практичних рекомендацій, спрямовані на вироблення і обґрунтування теоретичних та практичних підходів, концепцій, змістовних характеристик і принципів до інституту муніципального статутного права як основного нормативно-правового інструментарію в управлінні місцевими справами.

Ключові слова: статутне право, нормативно-правова основа територіальної громади, статут територіальної громади, соціально-правове управління, громадянська правосвідомість.

Стаття присвячена теоретико-методологічним аспектам інституту статутного права в місцевому самоврядуванні України. Розкрито сутнісні ознаки та обґрунтовано структурні, змістовні та функціональні характеристики інституту статутного права в місцевому самоврядуванні України. Встановлено джерела та форми статутного права в місцевому самоврядуванні України та обґрунтовано основні організаційно-правові закономірності його розвитку.

Статья посвящена теоретико-методологическим аспектам института уставного права в местном самоуправлении Украины. Раскрыты существенные признаки и обоснованы структурные, содержательные и функциональные характеристики института статутного права в местном самоуправлении Украины. Установлены источники и формы статутного права в местном самоуправлении Украины и обоснованы основные организационно-правовые закономерности его развития.

The article is devoted to the theoretical and methodological aspects of statutory law in the local government of Ukraine. The structural, content and functional characteristics of the statutory law of the local community as a universal system of norms of self-control community are grounded. The sources

and forms of statutory law are detected. The essence of statutory law as an institution of state law are solved. Organizational and legal trends in statutory law and outlines directions for law-making process, the adoption, amendment and cancellation of the statute of the local community are found.

Література

1. Баймуратов М. Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень // Порівняльно-правові дослідження. — 2008. — № 2. — С. 119–125.
2. Баймуратов М. О. Муніципальні права особистості: становлення та сутність / М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Сосновських // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1997. — № 4. — С. 3–10.
3. Батанов О. В. Муніципальні права особистості: загальноправова характеристика // Удосконалення механізмів державного управління та місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 10 квіт. 2009 р.) : у 2 ч. / [за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової]. — К. : Вид.-полігр. центр Акад. муніципального упр., 2009. — Ч. 1. — С. 108–114.
4. Батанов О. В. Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики / О. В. Батанов, Н. О. Чудик // Часопис Київського університету права. — 2012. — № 2. — С. 80–84.
5. Гетьман А. Б. Теоретичні та практичні проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України // Конституційні засади державного управління та місцевого самоврядування в Україні : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 15-й річниці прийняття Конституції України (Хмельницький, 17 черв. 2011 р.). — Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту упр. та права, 2011. — С. 52–56.
6. Марина Ставнійчук: На сьогодні сформувався громадський консенсус щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Конституційна Асамблея. — Режим доступу : <http://sau.in.ua/?p=626>
7. Нудельман В. Реформа, яка може запізнитися ще на десятиліття [Електрон-

ний ресурс] // Українська правда. — Режим доступу : <http://www.prauda.com.ua/columns/2013/01/31/6982147/>

8. Орловський О. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади на локальному рівні (На матеріалах міста Суми) // Юридический вестник. — 2010. — № 1. — С. 13–17.

9. Орловський О. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад // Юридический вестник. — 2009. — № 2. — С. 24–30.

10. Орловський О. С. Проблеми локальної нормативно-правової регламентації місцевих ініціатив (на прикладі м. Одеси) [Електронний ресурс] // Сайт Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKnivs/2009_46/46/22.pdf

11. Статут територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс]. — Ре-

жим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/sections/statut-gromadi-lvova-new/>

12. Статут територіальної громади міста Луцька [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Луцької міської ради. — Режим доступу : <http://www.lutsk.ua/statute.html#1>

13. Статут територіальної громади міста Оріхів [Електронний ресурс] // Сайт Асоціації міст України. — Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/city/info/status/?sid=350&ln=ua>

14. Статут територіальної громади міста Суми : затв. рішенням Сумської міської ради від 2 груд. 2003 р. № 650-МР // Суми і сумчани. — 2004. — 5 лют.

15. Танаджи Г. Муниципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження. — 2008. — № 2. — С. 131–136.

УДК 352.07(477)

Ю. Бальцій,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ФУНКЦІЇ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Проведення муніципальної реформи в Україні можливе лише шляхом забезпечення достатньої правової основи діяльності територіальних громад та їх органів. Дослідження сутності будь-якого органу публічної влади неможливе без з'ясування його функцій, яке допомагає розкрити місце та роль органу влади, а також його соціальне призначення в державі.

Проблема функцій в сучасній юридичній науці досліджена не зовсім послідовно. Маючи велику кількість праць з

питання загального визначення функцій органів влади, залишаються малодослідженими функції конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування. Хоча таке становище пов'язане з об'єктивними факторами розбудови нашої держави на засадах поділу влади, парламентаризму і місцевого самоврядування, дослідження функцій конкретних органів, зокрема виконавчих органів місцевих рад, є необхідною умовою розвитку не тільки науки, але й практики місцевого самоврядування.