

УДК 342.2

**А.В. Кісловський,**  
аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **РОЗРОБКА ТА ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МІСТ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДГРУНТЯ**

**Анотація.** Дослідження теоретичного підґрунтя розробки та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні надало підстави сформулювати низку актуальних напрямів для подальших досліджень. По-перше, це проблема природи норм статутів територіальних громад міст (чи є вони корпоративними нормами, чи правовими нормами). По-друге, це питання моделювання порядку розробки та прийняття статутів територіальних громад у залежності від суб'єктів відповідних процесів (територіальна громада міста, органи міського самоврядування). По-третє, це проблематика належної взаємодії між вищезазначеними суб'єктами, основи якої можуть бути визначені тільки на підставі ґрунтового дослідження перших двох питань.

**Ключові слова:** статут територіальної громади міста, статут територіальної громади, нормотворчість органів міського самоврядування, нормотворчість, нормотворчий процес.

**Актуальність теми дослідження.** Наразі в Україні активно відбувається муніципальна реформа. Пильна увага до реформування місцевого самоврядування у державі викликана у тому числі прагненням до децентралізації публічної влади, яке є обов'язковим на шляху подальшого розвитку, у тому числі у напрямку європейської інтеграції. Децентралізація публічної влади обумовлює практичну реалізацію принципу субсидіарності, який передбачає з-поміж іншого, розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Ймовірно, що цей процес буде супроводжуватися підвищенням правової самостійності органів місцевого самоврядування (ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідно, активізуються процедури розробки та прий-

няття статутів територіальних громад. Ця діяльність потребує належного теоретичного підґрунтя, у зв'язку з цим напрацювання у цьому напрямку слід всіляко вітати та заохочувати як такі, що мають підвищену актуальність.

**Ступінь дослідження проблеми.** Питання розробки та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні привертали увагу фахівців з муніципального права України. Слід відмітити, що їхній інтерес «оформлювався» по-різному. Наприклад, М.П. Орзіх, П.М. Любченко та інші автори брали участь у розробці модельних статутів територіальних громад міст, або у розробці проектів статутів територіальних громад міст, у яких вони мешкали. О.В. Батанов приділив увагу не тільки практиці, але й теорії з цього питання, — він не

тільки залучався до відповідних нормопроектних робіт, але й є автором низки теоретичних праць з цього питання. Д.Д. Заяць, А.Т. Назарко, Н.О. Чудик присвятили свої наукові праці статутам територіальних громад у цілому, а І.В. Ідесіс аналізувала виключно статuti територіальних громад міст в Україні. Нарешті, існує низка праць науково-практичного характеру, пов'язаних з розробкою та прийняттям статутів територіальних громад в Україні, до числа авторів яких можна віднести О.С. Орловського, А.С. Крупнікіа та інших. Попри значну розробленість цього питання слід зазначити, що ці автори не приділяли належної уваги саме теоретичному підґрунтю муніципальної нормотворчості.

**Метою статті** є дослідження теоретичного підґрунтя розробки та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Слід погодитись з М.О. Баймуратовим, який зазначив, що «у сучасному світі місцеве самоврядування є найважливішим елементом конституційного ладу демократичних держав. Його соціальна та правова цінність полягає в тому, що воно фактично являє собою той специфічний рівень представницької і виконавчої публічної (самоврядної) муніципальної влади, що, з одного боку, бере участь у реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління, а з іншого боку — реалізує систему специфічних різнорівневих та багатооб'єктних інтересів жителів певних територіальних одиниць, що пов'язані з необхідністю побудови стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму та відрізняються від інтересів держави, але, в той же час, їм не суперечать» [1, с. 173]. «На стиці» інтересів органів

місцевого самоврядування як органів публічної влади та інтересів жителів як членів територіальної громади як раз і знаходяться такі нормативні акти, як статuti територіальних громад.

Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні є одним з проявів процесу нормотворчості. Традиційно наука конституційного права в Україні (така тенденція має місце з радянських часів, що можна простежити в юридичній літературі) не займається дослідженнями теоретичних основ нормотворчості. У працях конституційно-правового спрямування розглядаються лише ті особливості нормотворчості, які притаманні конкретному органу публічної влади та аналізуються у контексті інших конституційно-правових проблем.

Не є виключенням і дослідження, в межах якого автор публікує цю статтю — це дисертаційне дослідження на тему «Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики». У процесі написання цього дисертаційного дослідження хотілося б заповнити виявлену прогалину та більш ґрунтовно, ніж у працях попередників, освітити проблеми теорії.

В.В. Сухнос пише: «правотворчість може існувати як правотворчість компетентних державних органів, безпосередня правотворчість народу і санкціонування норм, при якому процес їх створення проходить поза державою» [2; с. 447]. Розглянемо це твердження більш детально по відношенню до статутів територіальних громад міст.

По-перше, В.В. Сухнос пропонує виокремлювати правотворчість компетентних державних органів. Це у будь-якому разі не може бути застосовано до процесу розробки та прийняття статутів територіальних громад

міст, принаймні наразі. Конституція України чітко відмежовує органи державної влади від органів місцевого самоврядування [3]. Так само послідовним та недвозначним у цьому є й Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [4].

З теоретичної точки зору, держава все-ж таки впливає на процес розробки та прийняття статутів територіальних громад міст — їх зміст не може входити у протиріччя з законодавством України. Але, це виключення встановлюється для всіх актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, рішень місцевих референдумів — маючи підзаконний характер, вони не можуть вступати у протиріччя з законами.

Ймовірною для України та такою, що доволі часто зустрічається у практиці зарубіжних країн, є практика затвердження органами державної влади (частіше урядом, менш часто — парламентом) модельних статутів територіальних громад. Це можна уважати правотворчістю компетентних державних органів, що здійснює вплив на статутний процес. Але ще раз підкреслимо, що в Україні таких модельних статутів територіальних громад органи державної влади не затверджували. Існуючі наразі модельні статуту територіальних громад, у т.ч. територіальних громад міст, є результатом роботи або громадських організацій, або окремих вчених — фахівців з конституційного та муніципального права.

Наступним видом правотворчості В.В. Сухонос називає безпосередню правотворчість народу. Маються на увазі нормативні акти, прийняті на референдумах. Щодо статутів територіальних громад слід зробити кілька зауважень. По-перше, у випадку прийняття статуту територіальної громади

міста на референдумі буде мати місце не правотворчість народу як усього народу України (громадян України усіх національностей), а правотворчість членів територіальної громади міста. По-друге, на момент написання статті в Україні не існує закону, який би регламентував підготовку, організацію проведення та підрахунок голосів на місцевих, у т.ч. на міських, референдумах. А тому рекомендації вчених щодо затвердження статутів територіальних громад на референдумах поки що не є актуальними (дивись [5]).

Нарешті, В.В. Сухонос виокремлює санкціонування норм, при якому процес їх створення проходить поза державою. Цей випадок як раз і містить у собі розробку та прийняття статутів територіальних громад міст наразі в Україні.

У контексті пропозицій В.В. Сухоноса щодо правотворчості у проаналізованих трьох видах виникає питання — що саме охоплює процес правотворчості? Якщо тільки прийняття нормативного акту (а це ймовірно, адже якщо йдеться про правотворчість народу, навряд чи автор мав на увазі, що народ і розробляє проект акту, і приймає його на референдумі) — то як охопити у класифікації не тільки прийняття, але й розробку нормативного акту?

Це питання є особливо важливим для статутів територіальних громад міст. З одного боку, територіальна громада міста є доволі значною за кількістю її членів, і тому важко залучити якомога більше її представників до розробки проекту статуту. І тут постає ще одна цікава проблема, яку можна вирішити з залученням на працювань фахівців з теорії держави та права — проблема природи норм статутів територіальних громад міст.

Цю проблему окреслила О.С. Шугріна. Вона пише: «при характеристиці місцевої нормотворчості акцентується увага на тому, що норми місцевих спільнот — це перш за все корпоративні норми, тобто норми, що походять від певної спільноти або її органів. Але оскільки органи місцевого самоврядування є одними з органів, через які носій суверенітету — народ — здійснює свою владу, норми, прийняті органами місцевого самоврядування, у встановлених межах мають властивості правових норм. Відповідно, акти, що містять такі норми, набувають характеру нормативно-правових та включаються до загальної нормативно-правової системи. Будучи виключеними з системи державних органів, органи місцевих громад не можуть самі привласнювати собі функцію правотворчості, так як це найважливіша державна функція. Тому місцеве нормотворчість це санкціонована або делегована правотворчість» [6, с. 156]. Слід повністю погодитись з цими міркуваннями.

З іншого боку, демократизація процесів реалізації населенням політичних прав, в т.ч. на рівні місцевого самоврядування, заохочується все більше. І актуалізується якщо не розробка проекту статуту територіальної громади міста членами територіальної громади повністю та у цілому, то хоча б їх широке залучення до цього процесу. А у такому випадку проаналізованої класифікації явно недостатньо для того, щоб охопити усі можливі випадки розробки та прийняття статутів територіальних громад міст. Перелік цих випадків можна змоделювати таким чином:

— члени територіальної громади міста розробляють проект статуту територіальної громади міста та приймають його на міському референдумі;

— члени територіальної громади міста розробляють проект статуту територіальної громади міста, який затверджується міською радою;

— міська рада розробляє проект статуту територіальної громади міста, який члени територіальної громади міста приймають на міському референдумі;

— міська рада розробляє проект статуту територіальної громади міста, який затверджує своїм рішенням.

До цього переліку, змодельованого суто технічно, треба надати пояснення.

По-перше, якщо виходити з аналізу чинного законодавства України, то вже зазначалося, що наразі проведення міських референдумів не регламентується законами України, а отже — навряд чи є можливим. У зв'язку з цим, перелік скорочується вдвічі та приймає такий вигляд:

— члени територіальної громади міста розробляють проект статуту територіальної громади міста, який затверджується міською радою;

— міська рада розробляє проект статуту територіальної громади міста, який затверджує своїм рішенням.

По-друге, цей перелік змодельований таким чином, що він охоплює тільки дві дії, кожна з яких здійснюється одним суб'єктом. Така модель є ідеальною та вкрай рідко зустрічається у багатоманітному сучасному правовому житті. Наприклад, міська рада може затвердити статут своїм рішенням, але попередньо винести його на консультативний міський референдум (зараз ця можливість є теоретичною, але до змін у чинному законодавстві України це було цілком можливим). Або розробка статуту територіальної громади може відбуватися спільними зусиллями громадськості та міської ради.

**Висновок.** Дослідження теоретичного підґрунтя розробки та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні надало підстави сформулювати низку актуальних напрямів для подальших досліджень. По-перше, це проблема природи норм статутів територіальних громад міст (чи є вони корпоративними нормами, чи правовими нормами). По-друге, це питання моделювання порядку розробки та прий-

няття статутів територіальних громад у залежності від суб'єктів відповідних процесів (територіальна громада міста, органи міського самоврядування). По-третє, це проблематика належної взаємодії між вищезазначеними суб'єктами, основи якої можуть бути визначені тільки на підставі ґрунтового дослідження перших двох питань. У цьому й полягають перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баймуратов М. Місцеве самоврядування як феномен сучасного українського конституціоналізму: основні параметри / М. Баймуратов // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : Збірка наукових праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. Наук України. — К.: Логос, 2008. — С. 172-177.
2. Сухонос В.В. Теорія держави і права: Навчальний посібник / В.В. Сухонос. — Суми: ВТД «Університетська книга», 2012. — 536 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
5. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... доктора юр. наук: 12.00.02 / Наталя Вікторівна Мішина. — О., 2009. — 595 с.
6. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Екатерина Сергеевна Шугрина. — М., 1997. — 182 с.

#### **Кисловский А.В.**

**Разработка и принятие уставов территориальных общин городов в Украине: теоретические основы.**

**Аннотация.** Исследование теоретических основ разработки и принятия уставов территориальных общин городов в Украине дало автору основания сформулировать ряд актуальных направлений для дальнейших исследований. Во-первых, выявлена проблема природы норм уставов территориальных общин городов (или они корпоративными нормами, или правовыми нормами). Во-вторых, актуализированы вопросы моделирования порядка разработки и принятия уставов территориальных общин в зависимости от субъектов соответствующих процессов (территориальная община города, органы городского самоуправления). В-третьих, привлечено внимание к проблематике должного взаимодействия между вышеупомянутыми субъектами, основы которого могут быть определены только на основании тщательного исследования первых двух вопросов.

**Ключевые слова:** устав территориальной общины города, устав территориальной общины, нормотворчество органов городского самоуправления, нормотворчество, нормотворческий процесс.

**A. Kislovkiy**

**Theoretical Basics of the Ukrainian City Charters' Drafting and Adoption.**

**Summary.** The study of the theoretical foundations of the drafting and adoption of the city charters in Ukraine gave author the reason to formulate a number of topical areas for further theoretical research. The first direction of the activity is the problem of the nature of the norms of the city charters (whether they are corporate norms, or legal rules). The second direction of the activity is the modeling procedure development and approval of the city charters depending on subjects related processes (the local community, city government agencies). The third direction of the activity is the proper perspective of cooperation between the aforementioned actors, the foundations of which can be determined only on the basis of thorough research first two questions.

**Keywords:** city charter, municipal charter, municipal rule-making, standard-setting process, rule-making.

