УДК 342. 4; 342. 5 ; 342. 9

12.00.02 – конституційне право, муніципальне право

Чудик Н.О., к.ю.н.,

доцент *Тернопільського національного економічного університету*

**Предмети статутного регулювання місцевого самоврядування**

**Subjects statutory regulation of local government**

Стаття присвячена дослідженню предметів статутного регулювання місцевого самоврядування. При розробці статутів територіальних громад виникає доволі багато проблем, пов’язаних не тільки з розумінням правової природи цих нормативно-правових актів та оформленням їхньої архітектоніки, узгодженням статутних положень із нормами чинного законодавства та нормами інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо, а насамперед з окресленням об’єктної спрямованості статутного регулювання у місцевому самоврядуванні – тобто визначенням предметної складової статуту територіальної громади.

*Ключові слова: територіальна громада, статут територіальної громади, норми статуту територіальної громади, статутна нормотворчість, місцеве самоврядування, муніципальне право.*

Статья посвящена исследованию предметов уставного регулирования местного самоуправления. При разработке уставов территориальных общин возникает достаточно много проблем, связанных не только с пониманием правовой природы этих нормативно-правовых актов и оформлением их архитектоники, согласованию уставных положений с нормами действующего законодательства и нормами других актов органов и должностных лиц местного самоуправления и т.п., а в первую очередь с описанием объектной направленности уставного регулирования в местном самоуправлении - есть определением предметной составляющей устава территориальной общины..

*Ключевые слова: территориальное общество, устав территориального общества, нормы устава территориальной общины, уставное нормотворчество, местное самоуправление, муниципальное право.*

To research subjects statutory regulation of local government. In developing the statutes of communities there is quite a lot of problems associated not only with an understanding of the legal nature of the legal acts and their architectonics design, coordination statutory provisions of the existing laws and regulations and other acts of local government officials, etc., and above all delineation of object orientation statutory regulation in local government - that is the definition of the subject component statute local community..

*Key words: territorial society, regulation of territorial society, by-laws of the territorial community, regulation normotvorchist', local government, municipal law.*

Місцеве самоврядування, діяльність його органів та посадових осіб насамперед знаходить своє вираження у регулюванні життєдіяльності територіальної громади, вирішенні питань місцевого значення. Дана життєдіяльність різноманітна. Вона включає місцеві питання соціально-економічного, політичного, духовно-культурного й екологічного значення тощо. Тому, однією з передумов формування дієздатних територіальних громад, створення повноцінної системи місцевого самоврядування та реалізації різнопланових місцевих інтересів є визначення сфери відання місцевого самоврядування, у тому числі й у першу чергу в аспекті їх самодіяльності, самоорганізації, саморегулювання тощо. Вагому роль у цих процесах відіграє адекватна та дієва система локального нормотворення, насамперед у формі статутів територіальних громад

Слід зазначити, що кожна держава визнає за територіальними громадами та утворюваними ними самоврядними структурами повноваження з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій. Але за всіх обставин вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними інституціями та самоврядуванням територіальних громад має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях та знаходити своє нормативне закріплення у таких актах локальної саморегуляції як статути територіальних громад.

Як свідчить вітчизняний досвід муніципального статутного нормотворення, при розробці статутів територіальних громад виникає доволі багато проблем, пов’язаних не тільки з розумінням правової природи цих нормативно-правових актів та оформленням їхньої архітектоніки, узгодженням статутних положень із нормами чинного законодавства та нормами інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо, а насамперед з окресленням об’єктної спрямованості статутного регулювання у місцевому самоврядуванні – тобто визначенням предметної складової статуту територіальної громади. Адже, з одного боку, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доволі детально регламентує більшість питань муніципального життя, що істотно звужує сферу застосування статуту територіальної громади. З іншого боку, у статуті територіальної громади можуть закріплюватися лише особливості здійснення самоврядування, тобто ті питання, що не врегульовані Законом. Чинне законодавство України обмежується лише загальним посиланням на мету прийняття статуту, не конкретизуючи при цьому регламентація яких саме питань організації та функціонування місцевого самоврядування потребує врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей.

Виділення даної системи місцевих інтересів та формування на їх основі комплексу питань місцевого значення які, власне кажучи, являють собою особливий компетенційний вимір самостійності місцевого самоврядування та одну з основних телеологічних детермінант визнання права місцевого населення на статут територіальної громади, тобто права на «гомруль», є стратегічним питанням у процесах локального статутного нормотворення. Як справедливо зазначає А. Є. Гавришев, наявність такого роду питань, які отримують своє втілення у відносно відособленій сфері суспільних відносин, є свого роду генетичною основою «пророщення» муніципальної влади із відносин самоорганізації населення, однією із умов її існування та, одночасно, – певним середовищем її функціонування, включаючи нормотворчу діяльність. Саме можливість виділення питань місцевого значення як особливої сфери реалізації муніципальної влади дозволяє говорити про самостійність даного виду публічної влади, визнанні специфіки її завдань та основних напрямів як правозастосовчої, так і правотворчої діяльності [1, c. 14, 19].

Слід зазначити, що визначення предмета муніципального статутного регулювання – складне теоретичне та практичне завдання, на що абсолютно закономірно звертається увага як у працях вітчизняних [2;с. 57; 97; 111], так і зарубіжних вчених [3; 222]. У дослідників цієї проблеми цілком справедливо виникає низка питань: у чому полягає сутність питань місцевого значення у цілому та де знайти ті критерії, для віднесення тих чи інших «особливостей» до «історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших», які власне кажучи обумовлюють можливість розробки, прийняття та послідовної реалізації, в рамках існуючого конституційного поля, статуту територіальної громади села, селища або міста? При цьому, якщо цих «особливостей» немає або територіальна громада їх не «відчуває», тобто не може продукувати якійсь специфічний муніципальний інтерес, чи може ця територіальна громада взагалі приймати свій статут? Хто взагалі вирішує питання чи є та чи інша «особливість» дійсно «історичною, національно-культурною, соціально-економічною» тощо?

Важливо й те, що згідно міжнародних стандартів локальної демократії, які знайшли своє закріплення у Європейській хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування має діяти за принципом «дозволено все, що не заборонено», тобто у формі так званого «негативного» регулювання муніципальної діяльності. Адже, згідно частини другої ст. 4 Хартії «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу». При цьому, «якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (частина шоста цієї статті). Тому, визначати комплекс «історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування», за логікою, має сама територіальна громада, що в умовах вітчизняної законодавчої моделі «позитивного» регулювання муніципальної діяльності є доволі проблематичним.

Така суперечлива регламентація статусу територіальних громад та їх нормативно-правових актів, зокрема статутів територіальних громад та їх предметної спрямованості, породжує названі та низку інших питань, на які немає однозначної відповіді у сучасній конституційно-правовій науці та законодавчій практиці, що, безсумнівно, знижує муніципальну статутну нормотворчу активність не лише у великих містах, а й більшості територіальних громад в Україні.

Слід зазначити, що зміст предмета статутного регулювання лише частково визначено законодавством. По-перше, йдеться про так звані обов’язкові положення статутів територіальних громад, які, незважаючи на загальний факультативний характер права щодо прийняття цих нормативно-правових актів, мають бути врегульовані насамперед у статуті. Так, наприклад, окрім загальних положень ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до частини другої ст. 9 цього Закону порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Також Закон не визначає і порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, також встановлюючи право врегулювати ці питання саме у статуті територіальної громади (частина четверта ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, надаючи подібне право представницьким органам місцевого самоврядування регулювати ці питання або в окремому положенні (яке може бути додатком до статуту територіальної громади), або безпосередньо у статуті територіальної громади, законодавець не тільки чітко встановлює, що ці питання регулюються саме статутом територіальної громади, а й допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради та проведення громадських слухань, що, по суті, надає можливість найбільш оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування у конкретній територіальній громаді, хоча й на основі Конституції України та в межах закону. Тобто, фактично йдеться про можливість регламентації відповідних питань виключно у таких локальних нормативно-правових актах. Варто зазначити, що у проекті Закону України «Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» [4], внесеному народним депутатом України Р. П. Безсмертним, до предмету статутної регламентації передбачалося віднесення тільки питань організації розгляду місцевої ініціативи, що в цілому можна розцінювати як суттєвий крок назад.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, можна зробити висновок, що у процесі муніципального статутного регулювання та визначеності його предметної спрямованості слід дотримуватися наступних положень:

– у структурі предмету муніципального статутного регулювання доцільно виділяти питання самостійного муніципального статутного регулювання та питання спільного муніципального статутного регулювання та законодавчого регулювання;

– предмети муніципального статутного регулювання, які обумовлюють зміст та архітектоніку статуту територіальної громади, утворюють положення двох видів: по-перше, обов’язкові, тобто які передбачені законодавством і такі, що мають включатися до статуту територіальної громади у силу необхідності їх врегулювання саме на локальному рівні, та додаткові, які територіальні громади вправі приймати до розгляду і включати до тексту статуту або виходячи із конституційних принципів місцевого самоврядування (наприклад, муніципальні права особистості), або, як правило, у силу наявності й необхідності врегулювання історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті (наприклад, муніципальні традиції, звичаї, узвичайнення, прецеденти);

– у статуті територіальної громади мають конкретизуватися загальні норми Конституції України і чинного законодавства, які об’єктивно вимагають юридичної деталізації з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті; мають бути врегульовані питання, які взагалі не регламентовані у законодавстві, але у силу дії загальних принципів права та принципів місцевого самоврядування віднесені до виключної компетенції територіальних громад та органів їхнього представництва;

– у процесі муніципального статутного нормопроектування та локального регулювання питань місцевого значення колосальне значення має врахування муніципальних особливостей, традицій, звичаїв, узвичайнень тощо, як предметної основи статутів територіальної громади як документів, що мають стати нормативно-легальним віддзеркаленням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті.

– у статуті територіальної громади важливо чітко визначати обсяг та межі муніципального статутного регулювання, щоб з одного боку, не вийшов занадто об’ємний, еклектичний документ, який би містив надмірно загальні положення або дрібні питання, які можна було б врегулювати у спеціальних положеннях чи інших локальних актах, та, з іншого боку, щоб статут не став формальним документом, який поверхово, не враховуючи будь-яких історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті, відтворює положення чинного законодавства. Тому, по можливості, статут територіальної громади має включати ті норми, які є необхідними в практиці місцевого самоврядування, максимально конкретизувати основні законодавчі норми та лише за необхідності цитувати статті законів, щоб того, хто звертається до тексту статуту не змушувати займатися пошуком інших нормативних актів.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

Гавришев А. Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. иканд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Алексей Евгеньевич Гавришев. – Ростов-на-Дону, 2004. – 26 с.

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / О. В. Батанов ; [відп. ред. М. О. Баймуратов]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
2. Арбузов С. В. Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Сергей Викторович Арбузов. – Екатеринбург, 2001. – 22 с.

Про нормативно-правові акти : Проект Закону України, внесений народним депутатом України О. В. Лавриновичем. Реєстр. № 1343-1 від 21 січня 2008 р. [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу :

http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\_n/webproc4\_1?id=&pf3511=31416.