

печення прав і свобод особи (поняття) // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – Т.П: Права людини у контексті поліцейської діяльності. – С. 265. 3. *Олійник А.Ю.* Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. – К.: Алерта: КНТ: Центр навчальної літ-ри, 2008. – 472 с. 4. *Про порядок організації і проведення мирних заходів: проект Закону України від 6 травня 2008 р. – № 2450.* 5. *Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. – № 4572-VI.* 6. *Волинка К.Г.* Забезпечення прав і свобод особи (структура механізму) // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – Т.П: Права людини у контексті поліцейської діяльності. – С. 269–270. 7. *Кравченко В.В.* Конституційне право України: Навчальний посібник. – 3-є вид., виправл. та доп. – К.: Атіка, 2004. – С. 150-152.

УДК

І. О. ЗАЙЦЕВА

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

*Присвячено 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.*

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

**Zaitseva I. A. Organizational and legal support for the municipal statutory normativity in Ukraine: current state and prospects of development**

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

**Ключевые слова:** уставное право, нормативно-правовая основа территориальной общины, устав территориальной общины, социально-правовое управление, гражданское правосознание.

**Zaitseva Iryna O. Organizational and legal support for the municipal statutory regulation in Ukraine: current state and prospects of development**

*The article is devoted to theoretical and methodological aspects of statutory law in the local government of Ukraine. Grounded structural, content and functional characteristics of*

---

© ЗАЙЦЕВА Ірина Олександрівна – здобувач Маріупольського державного університету

*the statutory law of the local community as a universal system of norms of self-control community. Detected the sources and forms of statutory law. Solved the essence of statutory law as an institution of state law. Found 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.*

**Key words:** *statutory law, normative and legal framework of local community, territorial community, a statute of a territorial community, social and legal governance, civil justice.*

Процес становлення та розбудови сучасної української державності збігся у часі з модернізацією політичної системи, реформуванням системи права та системи законодавства, становленням якісно нових демократичних інститутів публічної влади, формуванням громадянського суспільства, утвердженням нових принципів економічної системи, що базуються на ринкових відносинах та розвитку підприємництва. Це об'єктивно привело до суттєвих змін у системі національного права України, появи в ній нових галузей права. Однією з таких нових галузей права є муніципальне право, яке нині перебуває на етапі становлення.

За всієї складності, суперечливості процесів становлення муніципального права та пошуку предметної спрямованості муніципального правового регулювання<sup>1</sup>, очевидним є той факт, що в основі цих процесів знаходяться об'єктивні умови. У кінцевому підсумку, вони пов'язані з виникненням у пострадянській період нової української державності та нової правової системи. Бурхливий розвиток законодавства про місцеве самоврядування об'єктивно детермінував внутрішню галузеву диференціацію норм та інститутів муніципального права як галузі права. Зокрема, важливим елементом його системи поступово стає муніципальне статутне право. Це право територіальних громад, яке спрямоване на збереження їх місцевих особливостей, гарантування самостійності територіальних громад у вирішенні справ місцевого значення; створення обраних демократичним шляхом органів місцевого самоврядування підзвітних та підконтрольних мешканцям громади; забезпечення економіко-фінансової незалежності громади та наближення місцевої влади до потреб місцевих жителів.

Теоретичні та практичні аспекти конституційно-правового забезпечення процесів становлення, сталого розвитку та практичного функціонування територіальних громад знайшли своє висвітлення у працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, В.М. Кампа, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, Н.В. Мішиної, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського та ін.

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 формування конституційно-правового забезпечення муніципального статутного нормотворення, формування цілісного інституту муніципального статутного права, 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 в громаді.

Створення належних нормативно-правових умов та закріплення їх на рівні статутного права в багатьох громадах є суттєвою проблемою. В переважній більшості випадків це зумовлюється, по-перше, дублюванням у статуті положень законодавства про місцеве самоврядування та, по-друге, непрофесіоналізмом юридичних служб органів місцевого самоврядування, побудовою статутів без

чітких правових орієнтирів<sup>2</sup>. 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. З метою усунення недоліків статутного регулювання життєдіяльності територіальних громад можна запропонувати такі напрями розвитку муніципального статутного права:

1) під час проектування норм статуту територіальної громади доцільно розробити чіткі, зрозумілі та 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 слід детально, чітко і зрозуміло для населення прописувати форми безпосередньої участі громадян з урахуванням місцевих особливостей територіальної громади. Закріплення форм безпосередньої демократії, участі членів громади у здійсненні місцевого самоврядування сприятиме залученню жителів громади до процесу управління місцевими справами та процесу муніципального статутного нормотворення;

2) слід 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 нормопроекуванням, повинні розробити детальний науково-практичний коментар до статуту територіальної громади. Доступність тексту статуту територіальної громади та тлумачення його норм у коментарі до статуту дасть змогу усім 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;

3) до процесу муніципального статутного нормопроекування доцільно залучати висококваліфіковані кадри, насамперед спеціалістів у галузі муніципального права, державного управління та місцевого самоврядування. Норми статутного права повинні бути науково обґрунтованими і бездоганно виписаними. Це, зокрема, стосується юридичної експертизи документа, яка має проводитися висококваліфікованими фахівцями щодо відповідності норм статуту нормам чинного законодавства. Моніторинг сучасного муніципального статутного нормотворення засвідчує далеко не ідеальні характеристики багатьох статутів міст обласного значення, на які орієнтуються піл час створення статутів менші населені пункти;

4) свого вдосконалення потребує вся система законодавства в 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. Вітчизняні та зарубіжні експерти навіть говорять про кризу муніципальної реформи в Україні, 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 Гла-

вою держави пріоритетам реформи місцевого самоврядування та призводить до розбалансування системи врядування на місцях»<sup>3</sup>.

У зв'язку з цим слід прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з визнанням права територіальної громади як юридичної особи і основного суб'єкта місцевого самоврядування. Удосконалення потребують законодавча регламентація порядку організації та діяльності органів самоорганізації населення, їх асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування; 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;

5) у процесі муніципального статутного нормотворення, насамперед формуванні структури статутів територіальних громад, 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 визначатися 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. Таке право мали б реалізовувати місцеві жителі шляхом збору необхідної кількості підписів, з метою економії засобів територіальної громади<sup>4</sup>.

Окрім зазначеного, нині слід вирішити проблему об'єднаних територіальних громад. Це 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.

На наш погляд, означені проблеми можна вирішувати шляхом утворення окремо так званих «великої, об'єднаної громади» і «внутрішньої територіальної громади» – сільської, селищної, міської. Місцева влада більшості сільських територіальних громад неспроможна нині надавати якісні сучасні послуги членам громади, тому відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть створюватися об'єднані територіальні громади. Так звані внутрішні громади можуть бути суб'єктами права комунальної власності, мати свою символіку та самостійно здійснювати самоврядні повноваження в обсязі, визначеному і закріпленому на основі публічно-правової угоди між громадами, про утворення об'єднаної територіальної громади.

Це положення обґрунтовується і тим, що внутрішні громади селищ, сіл перебувають у тісному соціальному, економічному, інфраструктурному зв'язку з великими громадами, а тому розробники статуту великої об'єднаної громади визначатимуть їх статус як внутрішні громад і прийматимуть єдиний статут територіальної громади. Такі внутрішні структурні утворення об'єднаної територіальної громади визначатимуться нормами єдиного статуту об'єднаної територіальної громади, з подальшим визначенням статусу територіальних громад, які увійшли до складу об'єднаної територіальної громади шляхом місцевого референдуму.

Водночас слід закріпити, що «внутрішня» громада може приймати свій статут, який не може суперечити нормам статуту великої об'єднаної територі-

альної громади. На наш погляд, вирішення цього питання найпростіше забезпечити та деталізувати не на рівні законодавства, а на рівні муніципального статутного права. Слід надати членам територіальної громади право самим вирішувати і закріплювати свої рішення щодо входу або виходу зі складу об'єднаної територіальної громади. Члени об'єднаної територіальної громади, мають право легітимізувати таке рішення шляхом проведення місцевого референдуму. На законодавчому рівні це питання практично не врегульоване, підтвердженням чому є ситуація зі Статутом Великої Ялти, опір територіальних громад Масандри і Гурзуфа.

Також слід розробити положення про порядок призначення та проведення місцевих референдумів з питання утворення об'єднаної територіальної громади; символіки та меж об'єднаних територіальних громад; порядок проведення місцевого референдуму з питання приєднання або виходу внутрішньої територіальної громади зі складу об'єднаної територіальної громади; обсяг самоврядних завдань та повноважень внутрішньої громади; механізми управління місцевими процесами, розмежування предметів відання між територіальною громадою та її внутрішніми структурними громадами.

Актуальним залишається питання визначення меж території громади, прийняття та закріплення генерального плану визначення меж та генерального плану забудови території населеного пункту, процедур зміни цих 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<sup>5</sup>. Наприклад, таке положення закріплене в Статуті територіальної громади міста Львова<sup>6</sup>.

Вважаємо, варто диференційовано підходити й до персонального складу представницьких структур органів місцевого самоврядування. Це можна 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 цієї територіальної громади, який достатньо обізнаний з місцевими справами 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. Таке положення зумовлене гострою нестачею висококваліфікованих кадрів на службі в органах місцевого самоврядування.

На нашу думку, сільський, селищний, міський голова повинен мати управлінський досвід роботи, юридичну чи економічну освіту, оскільки ці критерії є обов'язковими для ефективного управління місцевими процесами в громаді. Отже, визначальними критеріями для посадових осіб місцевого самоврядування повинні стати відповідна освіта та досвід роботи.

Перелік вищезапропонованих заходів удосконалення організаційно-правового забезпечення муніципального статутного нормотворення територіальних громад, зрештою, не є і не може бути вичерпним. Варто зазначити, що умовно всі запропоновані положення можна розподілити 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. Зауважимо, що одним з основних організаційно-правових

заходів становлення цього інституту права повинна стати обов'язковість прийняття статутів територіальних громад.

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 приведе до розвитку активності членів громади в нормотворчих процесах місцевого самоврядування, а на практиці дасть змогу ефективно використовувати наявні ресурси та економіко-фінансовий, культурно-історичний, соціальний та інші потенціали територіальної громади;
- вирішення проблемних питань щодо узгодження адміністративно-територіальних меж громад, у тому числі 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 умови комплексного поєднання адміністративної, правової та територіальної складових цього процесу<sup>7</sup>. Адже нині 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<sup>8</sup>. 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.

Звернемо увагу й на нераціональний та нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Невиправдане адміністративне втручання виконавчої влади у сферу діяльності місцевого самоврядування призводить до дублювання повноважень на державному та місцевому рівнях, неузгодженості вирішення соціально-економічних проблем розвитку територіальних громад на місцях або ж ігнорування окремих важливих аспектів місцевого розвитку; кадрової політики та рівня професійної підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування, що не дозволяє сформувати управлінський апарат органів місцевого самоврядування сучасного типу, спроможний приймати на рівні місцевих громад ефективні рішення відповідно до потреб людини.

Серйозною проблемою є відсутність доступної та прозорої інформації щодо кадрового складу органів місцевого самоврядування, кількісних та якісних показників рівня кваліфікації посадових осіб та службовців, вакантних посад у системі органів місцевого самоврядування. Така ситуація призводить до неспроможності здійснювати ефективну кадрову політику в органах місцевого

самоврядування, а отже – професійно та якісно вирішувати нагальні проблеми місцевого значення, надавати населенню територіальної громади якісні публічні послуги.

Відсутність дієвих механізмів громадського та державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах вищевказаної організаційно-правової невизначеності посилює бюрократизацію та корпоратизацію цих органів, спричинює «закритість» їх діяльності та непрозорість вирішення місцевих справ, а отже, відчуженість місцевої влади від власної громади. Така практика призводить до відчуження системи місцевого самоврядування від інтересів громади та громадянина, які, власне, вона і повинна вирішувати. Недосконалість організаційно-правових механізмів відповідальності та підзвітності посадових осіб органів місцевого самоврядування перед жителями громади створює сприятливі умови для зловживань та неефективного використання об'єктів комунальної власності, непоодиноких явищ «тіньової приватизації» об'єктів комунальної власності, спричиняє непрозорість у сфері розподілу та використання земельних ресурсів, сприяє поширенню корупції в системі органів місцевого самоврядування.

Отже, удосконалення нормативно-правової регламентації статусу територіальної громади як базової адміністративно-територіальної одиниці та територіальної основи місцевого самоврядування 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 статутного права в місцевому самоврядуванні як основного нормативно-правового інструментарію в управлінні місцевими справами.

1. *Батанов О.В.* Муніципальне право як галузь національного права України: поняття та предмет правового регулювання // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 3. – С. 83–89. 2. *Батанов О.В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с. 3. *Марина Ставнійчук*: На сьогодні сформувався громадський консенсус щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Конституційна Асамблея. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=626> 4. *Лазор О., Кохалик Х.* Формування та функціонування місцевої влади: досвід міст Німеччини та України: Монографія. – Львів; Рівне: Гном, 2006. – 100 с. 5. *Гетьман А.Б.* Теоретичні та практичні проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України // Конституційні засади державного управління та місцевого самоврядування в Україні: Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 15-й річниці прийняття Конституції України (м. Хмельницький, 17 червня 2011 року). – Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2011. – С. 52-56. 6. *Статут* територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/sections/statut-gromadi-lvova-new/>. 7. *Баймуратов М.А.* Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – О.: Одиссей, 2000. – 80 с. 8. *Батанов О.В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.