

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.4; 342.5; 342.9(477)

**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

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Конституційне закріплення принципу державного визнання та гарантування місцевого самоврядування, прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів про місцеве самоврядування обумовили поступове формування правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень. Важливою нормативною умовою функціонування та самоорганізації територіальних громад, їх органів і посадових осіб є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, насамперед статuti територіальних громад.

Нові чинники функціонування та модернізації правової системи України, поступове становлення муніципального права як самостійної галузі права обумовили необхідність визначення ролі й місця статутів територіальних громад у системі джерел конституційного права, а також утворення науково обґрунтованої концепції статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

Слід констатувати, що сучасний стан якості нормативно-правових актів, які приймаються у системі місцевого самоврядування, у першу чергу статутів територіальних громад в Україні, засвідчує необхідність удосконалення як організаційно-правового та процесуального, так

і конституційно-правового забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. В основі цих кардинальних перетворень, з одного боку, має бути прагнення суб'єктів місцевого самоврядування до створення локальної системи нормативно-правового, у першу чергу статутного, регулювання муніципальних відносин, а з іншого — цілеспрямована політика держави, спрямована на децентралізацію нормотворчих функцій та повноважень суб'єктів публічно-владних відносин, їх переміщення на рівень територіальних громад.

Також серед актуальних конституційно-правових проблем статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні можна виділити питання щодо визначення місця статуту територіальної громади у системі джерел конституційного та муніципального права, з'ясування ролі статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні у правовій системі, дослідження її сутнісних та структурно-функціональних характеристик тощо. Здебільшого сучасна конституційно-правова теорія не містить чітких відповідей на проблемні питання утворення й реалізації норм статутів територіальних громад, а також процесуального забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. У цьому аспекті особливо актуалізується проблематика принципів

і методів статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, розробка загальних процедур, на основі яких мають розроблятися, прийматися та застосовуватися статuti територіальних громад, тлумачитися їх зміст.

Суттєвий внесок у становлення теорії муніципального права в цілому та концептуальних засад муніципального статутного права зокрема зробили М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, В. Р. Барський, О. В. Батанов, Ю. О. Волошин, Д. Д. Заяць, Т. О. Калиновська, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, О. С. Орловський, М. О. Петришина, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський, Н. О. Чудик та ін.

Аналіз окремих аспектів муніципальної статутної нормотворчості у сучасній зарубіжній науці проводився у працях Б. Б. Адамокова, С. В. Арбузова, І. В. Бабічева, Г. В. Барабашева, М. С. Бондаря, В. І. Васильєва, Б. Ц. Жалсанова, А. Р. Єрьоміна, А. М. Костюкова, О. В. Кудрякова, О. О. Кутафіна, Т. С. Масловської, М. Л. Пешина, О. А. Сергєєва, К. О. Сергєєвої, О. В. Сикайло, В. І. Фадєєва, С. І. Чащиної, О. І. Черкасова, А. Ю. Черміт, К. С. Шугриної та ін.

Однак, незважаючи на важливість проблематики муніципального статутного права в Україні, залишається ще чимало прогалин, які повинні заповнити подальші наукові дослідження. Недослідженими залишаються питання теоретико-методологічних та конституційних засад статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, сутнісні та структурно-функціональні характеристики статуту територіальної громади.

Метою даної статті є дослідження концептуальних проблем статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

Одним із векторів реформи конституційної моделі місцевого самоврядування, засади якої зафіксовані у проекті Концепції внесення змін до Конституції України [4], який 21 червня 2013 р. прийняла за основу Конституційна

Асамблея, утворена Указом Президента України від 17 травня 2012 р. [8], виступає впорядкування суспільних відносин, які виникають у сфері видання та застосування муніципальних правових актів. Зокрема, у проекті Концепції йдеться про необхідність «посилення конституційно-правового визначення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів, відповідальних за вироблення й реалізацію місцевої політики, програм місцевого розвитку, закріплення головних повноважень цих органів», а також «закріплення положення про те, що територіальні громади приймають статuti у порядку, визначеному законом». Отже, можна відзначити, що проблематику статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні піднято на рівень конституційного регулювання, що свідчить про важливість та значення статутів територіальних громад у муніципальному будівництві сучасної України.

Муніципальна нормотворчість (у т. ч. статутна нормотворчість у місцевому самоврядуванні) є одним із важливіших напрямів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Приймаючи правові акти, дані суб'єкти упорядковують відносини у сфері організації місцевого самоврядування у конкретній територіальній громаді. Як зазначається у сучасних муніципально-правових дослідженнях, саме в юридичних властивостях муніципальних правових актів знаходить вираження специфіка муніципальної правотворчості як виду діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [6, 3]. При цьому сутність муніципальної правотворчості розглядають як функцію, спрямовану на виявлення волі місцевого співтовариства (населення), формування відповідно до цього владних нормативно-правових приписів та, як наслідок, закріплення цих приписів у нормативних актах місцевого самоврядування [11, 21].

Сучасні підходи до розуміння правової природи статутів територіальних громад [3, 9–10; 9, 9; 10, 8] свідчать, що це установчий нормативно-правовий акт локальної саморегуляції муніципальної влади, який приймається

в особливому порядку з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, встановлює загальнообов'язкові положення для жителів — членів територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, приймається представницьким органом місцевого самоврядування або населенням безпосередньо та підлягає державній реєстрації.

Такі концептуальні підходи дозволяють:

по-перше, обґрунтувати особливості конституційно-правової природи статуту територіальної громади як акта локальної саморегуляції муніципальної влади (кратологічні параметри статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні);

по-друге, ідентифікувати його місце у правовій системі суспільства та серед інших джерел конституційного права як підзаконного нормативно-правового акта (конститутивні параметри статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні);

по-третє, стверджувати, що за своїм змістом статут територіальної громади є нормативною моделлю суб'єктно-об'єктних та функціональних характеристик місцевого самоврядування, в основі яких мають знаходитися історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості місцевого життя відповідної територіальної громади (онтологічні та функціонально-телеологічні параметри статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні);

по-четверте, розкрити муніципально-правову природу історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей і традицій, показати їх функціонально-телеологічну роль та системоформуюче значення у ході розробки, прийняття та реалізації статутів територіальних громад, виявити діалектичний взаємозв'язок цих особливостей і традицій та новаторства у статутній нормотворчості у місцевому са-

моврядуванні як внутрішнього фактора самоідентифікації, саморозвитку й самоорганізації територіальних громад (аксіологічні параметри статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні);

по-п'яте, документ нормативно процесуально-процедурного характеру, який містить правове обґрунтування, норми, правила та процедури взаємодії між органами місцевого самоврядування, політичними та громадськими об'єднаннями, членами територіальних громад та має сприяти процесу формування територіальної спільноти із людей, об'єднаних спільним проживанням та необхідністю вирішення спільних питань (процесуальні параметри статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні);

по-шосте, визначити статут територіальної громади як нормативний акт, що містить в юридичній формі характеристику закономірностей розвитку територіальної громади та регулює найважливіші відносини, що виникають у її повсякденній муніципальній життєдіяльності, безпосередньо виражає волю та інтереси жителів — членів територіальної громади та фіксує їх основні муніципальні права (вітальні параметри статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні).

На наш погляд, за своєю природою статуту територіальних громад повинні виходити з єдиних принципів соціально-правової держави, сучасного муніципалізму та місцевого самоврядування. Установчий характер та відносна самостійність статуту територіальної громади визначається тим, що саме в ньому максимальною мірою враховуються місцеві особливості, специфіка конкретної моделі самоврядування. Це відповідає сутності місцевого самоврядування як виду публічної влади, інституційно оформленого та функціонально спрямованого на задоволення інтересів жителів — членів конкретної територіальної громади.

Варто відзначити й те, що статут територіальної громади має бути достатньо стабільним, тобто не змінюватися упродовж тривалого часу, що, на думку Н. О. Чудик, значною мірою сприяло

б стабільності соціальних взаємодій на території [10, 33]. Це має забезпечуватися відповідною процедурою внесення доповнень і поправок, зафіксованою в тексті статуту. Важливою вимогою до статуту є наявність у ньому механізмів реалізації його положень і норм, а також положень і норм законодавства України. В статуті повинні міститися чіткі норми прямої дії. Також статут має бути гарантом континуїтету муніципальної влади. Адже, як зазначає О. С. Орловський, зміни під час виборів персонального складу місцевої влади часто приводять до ревізії усього того, що робилося минулою «командою», внаслідок чого часто відбувається корінна ломка курсу місцевої політики, що нерідко досить негативно відображається на жителях [5, 5].

У цьому контексті колосальний інтерес становить позиція російського дослідника проблем муніципальної статутної нормотворчості Б. Б. Адамокова, який обґрунтовує наявність у статуту муніципального утворення так званої гарантуючої функції як основи соціального гомеостазису. На його думку, сутність даної функції зводиться до гарантування існування соціальних явищ, які закріплюються статутом, тим самим утворюючи позитивні умови для їх виникнення та подальшого існування. Таким чином, статут гарантує існування та нормальне функціонування демократичних інститутів, а також створення умов соціальної виконаності (реальності) здійснення особою основних прав і свобод. Отже, констатує Б. Б. Адамоков, наявність статуту муніципального утворення, а саме виконання статутом гарантуючої функції, вже є основою для соціального гомеостазису місцевого співтовариства, який є невід'ємною характеристикою організації місцевого самоврядування на певній території [1, 10].

Узагальнення позицій даних вчених дозволяє стверджувати, що:

по-перше, еволюція системи місцевого самоврядування в Україні значною мірою детермінує умови, напрями та форми становлення і самого муні-

ципального статутного права, так саме як і активна статутна нормотворчість у місцевому самоврядуванні є свідченням прогресивного муніципального розвитку;

по-друге, будучи правовою основою для подальшої нормотворчості органів місцевого самоврядування, статут територіальної громади повинен створювати умови для постійної, стабільної взаємодії різних суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування, тобто мати кумулятивний та комунікативний ефект;

по-третє, в сучасних умовах статутна нормотворчість у місцевому самоврядуванні поступово стає важливою гарантією муніципальних прав особи, що є основою для соціального гомеостазису (від грец. *ἄμοιος* гомео... — «подібний», «однаковий», «той самий», та *στάσις* ...стаз — «стояння», «нерухомість» — відносна сталість властивостей певних організмів або систем) територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, у свою чергу, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства в Україні.

Гомеостазис у місцевому самоврядуванні відрізняється від інших умов та факторів, які забезпечують стабільність тих чи інших соціально-політичних, економічних та духовно-культурних процесів наявністю системоутворюючих начал, внутрішнім взаємозв'язком та взаємозалежністю елементів системи місцевого самоврядування. Гомеостазис муніципального права з точки зору теорії породжується тією особливою роллю, яку відіграє ця галузь та наука у правовій системі демократичної держави, а постановка цього питання у практиці вітчизняного муніципалізму обумовлена нестабільністю муніципально-правового законодавства в цілому.

Втім, характеризуючись стабільністю, відносною сталістю, статут у той

же час обов'язково має бути «гнучким» нормативно-правовим актом, відповідати різним змінам, що відбуваються як у територіальній громаді, так і в законодавстві держави. Наприклад, він має бути зміненим у результаті реформування законодавства у сфері місцевого самоврядування. Також зміни в статуті можуть бути пов'язані з якісними змінами тих суспільних відносин, які становлять предмет статутного регулювання, з розвитком і вдосконаленням системи місцевого самоврядування, тобто статут повинен рефлектувати на перетворення у різних сферах муніципального життя територіальної громади.

З усього вищезазначеного можна зробити висновок про те, що статут територіальної громади як основний правовий акт місцевого самоврядування активно і цілеспрямовано впливає на розвиток і вдосконалення системи джерел конституційного та муніципального права, тобто є системоутворюючим актом [6, 10] для локальної підсистеми цих джерел. У свою чергу, розвиток статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, що відбиває реальні потреби територіальної громади, впливає на процес формування і дії норм муніципального статутного права та муніципального права в цілому.

Діалектика цього зв'язку допомагає, по-перше, підкреслити переваги статуту територіальної громади над іншими актами місцевого самоврядування; по-друге, показати роль і місце муніципального статутного права у процесі становлення, розвитку, організації, функціонування та гарантування системи місцевого самоврядування; по-третє, зрозуміти ціннісне (аксіологічний аспект), буттєве (онтологічний аспект), функціональне (телеологічний аспект) та процесуальне (процесуальний аспект) призначення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

Звернемо увагу й на те, що в утворених територіальними громадами безпосередньо, а також органами та посадовими особами місцевого самоврядування муніципальних правових актах (у тому числі й у першу чергу статутах

територіальних громад) виражається право та реальна спроможність місцевого населення формувати муніципальний правовий простір територіальної громади в межах Конституції та законів України. Муніципальні правові акти (у тому числі й у першу чергу статутах територіальних громад) є частиною нормативного масиву, що регулює питання організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні та є джерелами права. Отже, статутна нормотворчість у місцевому самоврядуванні є діяльністю компетентних суб'єктів, яка спрямована на формування муніципального правового простору територіальної громади та створення нових джерел права.

Важливим критерієм визначення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні є її динамічний характер, функціональність статуту територіальної громади, ефективність реалізації його функцій із метою втілення завдань та цілей, покладених на муніципальне статутне регулювання. Вважаємо, що у разі коли, по-перше, розробка та прийняття статутів територіальних громад не має об'єктивних передумов, зокрема, коли у своєму змістовному наповненні вони не спираються на історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті (наприклад, муніципальні традиції, звичаї, узвичаєння, прецеденти), а місцеве населення не ідентифікує себе як територіальну громаду, у тому числі внаслідок відсутності здатності до самоорганізації, самоініціативи, самодіяльності та самовідповідальності; по-друге, коли статuti не здійснюють реального впливу на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, а інституційні механізми реалізації їх функцій є недосконалими або ж відсутні взагалі, статuti територіальних громад залишаються абсолютною недовідомими документами, їх приписи — абстракцією, позбавленою реального змісту і практичного значення, а статутна нормотворчість у місцевому самоврядуванні стає афункціональною.

У силу цього ефективність статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні визначається ефективністю реалізації статутів територіальних громад та їх нормативних приписів. У зв'язку з цим, слід погодитись з позицією О. В. Соловйової, яка зазначає, що важливе значення має виявлення середовища правового регулювання муніципальної правотворчості. На її думку, саме стан соціального середовища визначає активність або стримування муніципальної правотворчості [7, 14–15].

Слід зазначити й те, що статутна нормотворчість у місцевому самоврядуванні становить собою специфічну діяльність муніципальної громадськості, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо виявлення, ідентифікації, втілення інтересів територіальних громад, історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті, а також закріплення норм, які реалізують та гарантують ці інтереси та особливості у відповідних муніципальних правових актах — статутах територіальних громад та різних положеннях, які є невід'ємною частиною цих статутів (про місцеві ініціативи, громадські слухання, місцеву символіку тощо).

У широкому розумінні, цю діяльність доцільно називати муніципальним правотворчим процесом, оскільки, вважає К. О. Сергеева, суть її полягає у послідовній зміні станів (етапів, стадій) у проміжку від прийняття рішення про необхідність муніципального правового акта до вступу у дію нового правового акта як результату цієї діяльності [6, 16]. Тобто суттєвою характеристикою статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні є рельєфно виражений процедурно-процесуальний характер. При цьому слід мати на увазі, що поняття «нормотворчість у місцевому самоврядуванні» характеризує особливий вид правової діяльності певних суб'єктів місцевого самоврядування, а муніципальний правотворчий процес — технологію утворення актів місцевого самоврядування [2, 21].

Концептуальний аналіз проблем теорії статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні дозволяє нам стверджувати, що це визнана та гарантована державою діяльність територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо виявлення, ідентифікації, втілення інтересів територіальних громад, їх історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей та традицій шляхом прийняття, зміни або скасування статутів територіальних громад та інших пов'язаних із ними актів місцевого самоврядування з питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

*Стаття присвячена концептуальним проблемам статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. Розкрито сутнісні ознаки та обґрунтовано структурні, змістовні та функціональні характеристики інституту статутного права у місцевому самоврядуванні. Встановлено джерела та форми статутного права в місцевому самоврядуванні та обґрунтовано основні організаційно-правові закономірності його розвитку.*

*Статья посвящена концептуальным проблемам уставного нормотворчества в местном самоуправлении. Раскрыты сущностные признаки и обоснованы структурные, содержательные и функциональные характеристики института статутного права в местном самоуправлении. Установлены источники и формы статутного права в местном самоуправлении и обоснованы основные организационно-правовые закономерности его развития.*

*The article is devoted to conceptual problems of statutory law in the local government. Grounded structural, content and functional characteristics of 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.*

### **Література**

1. Адамоков Б. Б. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Б. Б. Адамоков. — М., 2013. — 26 с.
2. Алешкова Н. П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. П. Алешкова. — Екатеринбург, 2010. — 27 с.
3. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. О. Калиновська. — К., 2011. — 250 с.
4. Концепція внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] // Дискусійний форум Конституційної Асамблеї. — Режим доступу : <http://cau.in.ua>
5. Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады / А. Орловский. — О. : Хоббит, 2003. — 48 с.

6. Сергеева К. О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / К. О. Сергеева. — М., 2013. — 27 с.
7. Соловьева О. В. Муниципальное правотворчество: структурно-функциональный и понятийно-категориальный состав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; 12.00.02 / О. В. Соловьева. — Волгоград, 2010. — 24 с.
8. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року № 328/2012 [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>.
9. Чермит А. Ю. Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. Ю. Чермит. — Владикавказ, 2011. — 199 с.
10. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. О. Чудик. — К., 2011. — 228 с.
11. Яровой Б. Н. Проблемы правотворчества муниципальных образований : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Б. Н. Яровой. — Челябинск, 2007. — 26 с.