

ІСТОРИЧНІ ТА ІНШІ ОСОБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СТАТУТАХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Ідесіс І.В.,
асистент

Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті запропоновано серед положень Статутів територіальних громад, що закріплюють історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості, виокремлювати положення, що стосуються особливостей територіальної громади, та положення, що стосуються особливостей здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою. Що ж до структурного розміщення цих положень у статутах територіальних громад, то історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості міст доцільно розміщувати в Преамбулах статутів територіальних громад, а аналогічні особливості здійснення місцевого самоврядування в містах – в основних частинах статутів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне право, територіальна громада, статут, статут територіальної громади.

Идесис И.В. / ИСТОРИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УСТАВАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

В статье предлагается среди положений Уставов территориальных общин, которые закрепляют исторические, национально-культурные, социально-экономические и другие особенности, выделять положения, касающиеся особенностей территориальной общины, и положения, касающиеся особенностей осуществления местного самоуправления территориальной общиной. Что касается структурного размещения этих положений в уставах территориальных общин, то исторические, национально-культурные, социально-экономические и другие особенности городов целесообразно размещать в преамбуле уставов территориальных общин, а аналогичные особенности осуществления местного самоуправления в городах – в основных частях уставов.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное право, территориальная община, устав, устав территориальной общины.

Idesis I.V. / HISTORICAL AND OTHER FEATURES OF THE TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE UKRAINIAN MUNICIPAL CHARTERS / National University "Odessa Law Academy", Ukraine

The author proposes to classify the provisions of the municipal charters about the historical, national, cultural, socio-economic and other characteristics, in 2 groups. The first group – the provisions relating to the characteristics of local community; the second group – the provisions regarding the characteristics of local government the local community. As for the structural arrangement of these provisions in the municipal charters, the historical, national, cultural, socio-economic and other characteristics of cities is advisable to place the preamble of the municipal charters, and the distinguished features of local government in cities – in the main part of the charters.

Key words: local government, municipal law, municipal charter, charter local community.

Постановка проблеми. Конституція України розглядає територіальну громаду як жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [1]. Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» в ст. 19 передбачає, 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 цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста» [2].

Такий підхід законодавця до змісту статутів територіальних громад надає можливість індивідуалізувати зміст цих статутів таким чином, щоб не тільки підкреслити, але й розвинути ті особливості територіальних громад, які є їхнім «брендом», та вигідно відрізняють ці територіальні громади від інших. Тим більше, що вже давно очікувана адміністративна реформа та такий, що передбачає подальшу децентралізацію, етап муніципальної реформи, призведуть до необхідності перегляду вже існуючих статутів територіальних громад із метою внесення до них змін та доповнень.

Проблема полягає в тому, що не завжди положення, що закріплюють історичні та інші особливості в статутах територіальних громад, мають нормативний характер. Тому важливим науковим завданням вбачається пошук належного місця для них у структурі статутів територіальних громад. Відповідь на це питання матиме важливе практичне значення для створення нових та перегляду існуючих статутів територіальних громад в Україні.

Аналіз досліджень. Проблеми структури та змісту статутів територіальних громад досліджували О.В. Батанов, О.С. Орловський, М.П. Орзіх та інші. Однак у їхніх працях значна увага питанням, проаналізованим у статті, майже не приділялась.

Метою статті є формулювання пропозицій щодо структурних частин статутів територіальних громад, у яких доцільно закріплювати історичні та інші особливості територіальної громади та здійснення місцевого самоврядування в територіальній громаді.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» прийняття статуту територіальної громади не є обов'язком органів, що представляють інтереси територіальної громади, а є правом. Це значною мірою обумовлює відсутність вимог до змісту статутів територіальних громад, крім такої, що їх норми як норми локального рівня не можуть вступати в протиріччя з нормами державного рівня.

Наразі на Україні є чотири міста-мільйонника. Вважаємо доцільним дослідити їхні статuti з поставленого питання, адже саме в цих міст найбільше ресурсів для того, щоб зміст статутів був найбільш проробленим із наукової та практичної точок зору.

Статут територіальної громади міста Києва було затверджено рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805 та зареєстровано наказом Міністерства юстиції України від 2 лютого 2005 р. № 14/5 (зі змінами та доповненнями).

У цьому статуті 3 статті Розділу I присвячені історичним та іншим особливостям територіальної громади міста Києва:

– ст. 5 «Пам'ятні дати територіальної громади міста Києва» (День прийняття Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»; День прийняття Статуту територіальної громади міста Києва; День Києва; День Українського національного прапора в місті Києві; День київського студентства; День звільнення Києва від німецько-фашистських загарбників);

– ст. 6 «Відзнаки та почесні звання територіальної громади міста Києва» (особам, які зробили значний особистий внесок у соціально-економічний та культурний розвиток міста Києва, може бути присвоєне звання «Почесний громадя-

нин міста Києва» відповідно до положення, яке затверджує Київська міська рада. Також за вагомі особисті заслуги в розвитку міста Києва членам територіальної громади Києва та іншим особам за розпорядженням Київського міського голови може вручатися нагрудний знак «Знак Пошани» відповідно до положення, яке затверджує Київська міська рада; перелік почесних звань і заохочувальних відзнак є невичерпним);

– ст. 7 «Міста-побратими міста Києва» [3].

Пам'ятні дні міста пов'язані з історичними та культурними особливостями місцевого самоврядування в м. Києві, а інформація про міста-побратими – з національно-культурними особливостями територіальної громади. Що ж до відзнак та почесних звань, то слід зазначити, що вони, як правило, відмічають економічні та/або соціально-культурні досягнення тих чи інших осіб. Тому їхнє присудження, хоча й регламентується локальними нормами, пов'язано з відзначенням важливих для міста досягнень в економічній, соціальній, культурній сферах. Отже, відповідні норми про ці відзнаки та почесні звання закріплюють певні особливості здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою.

Слід зазначити, що з наведених статей тільки ст. 7 «Міста-побратими міста Києва» не має нормативного характеру, а також пов'язана з національно-культурними особливостями територіальної громади та не є національно-культурними особливостями здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування.

Інші положення зазначеного статуту, на наш погляд, не вказують на історичні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування в м. Київ. При цьому, однак, доцільно нагадати, що місцеве самоврядування в цьому місті має особливості внаслідок столичного статусу. Стаття 5 Закону України від 15 січня 1999 р. «Про столицю України – місто-герой Київ» передбачає, що «з метою врахування особливостей функціонування міста Києва як столиці України, на підставі цього закону, Київська міська рада затверджує Статут територіальної громади м. Києва, який підлягає реєстрації в Міністерстві юстиції України», а в Розділі «Прикінцеві положення» зазначено, що норми цього закону є підставою для розробки такого статуту [4].

Ще одним містом України, у якому проживає понад 1 мільйон мешканців, є м. Харків. Статут територіальної громади міста Харків було затверджено в новій редакції рішенням Харківської міської ради від 4 липня 2007 р. № 121/07 [5].

У цьому статуті 3 статті Розділу I присвячені історичним та іншим особливостям територіальної громади міста Харкова:

– ст. 7 «Знаки пошани територіальної громади» (за видатні заслуги перед містом, за великий внесок у культурний, економічний, соціальний розвиток територіальної громади громадянам України або громадянам інших держав може присвоюватися звання «Почесний громадянин міста Харкова»; громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, колективи організацій, установ та підприємств можуть нагороджуватися «Почесною грамотою Харківської міської ради», «Почесною грамотою виконкому міської ради», «Подякою міського голови»; перелік не є вичерпним);

– ст. 8 «Міські свята» (День міста, День звільнення міста Харкова від фашистських загарбників);

– ст. 9 «Міста-побратими» [6].

Цим статтям статуту територіальної громади м. Харкова можна адресувати ті самі зауваження та пропозиції, що висловлено вище стосовно Статуту територіальної громади м. Києва.

Наступним містом із кількістю жителів більше ніж 1 мільйон осіб є м. Дніпропетровськ. Статут територіальної громади міста Дніпропетровськ було затверджено рішенням Дніпропетровської міської ради від 13 червня 2001 р. та зареєстровано Дніпропетровським обласним управлінням юстиції 20 червня 2001 р.

У цьому статуті положення, присвячені історичним та іншим особливостям територіальної громади міста Дніпропетровська, викладені іншим чином, якщо порівнювати із вже розглянутими актами.

Зокрема, у преамбулі зазначено: «Дніпропетровська міська рада,

– з метою урахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей місцевого самоврядування в м. Дніпропетровську, усвідомлюючи свою відповідальність за долю міста, збереження і примноження його досягнень і традицій,

– спираючись на славетну історію міста металургії та машинобудування, науки та культури, центру ракетно-космічної індустрії України,

– враховуючи досвід управління міським господарством у м. Дніпропетровську, а також передовий досвід міського розвитку, прагнучи досягти найвищих світових стандартів у життєдіяльності міста та забезпечення жителів міста комуніальними послугами,

– дбаючи про забезпечення промислового, екологічного, наукового, культурного розвитку міста, підвищення рівня життя та створення умов для задоволення потреб жителів міста в соціально-культурних та економічних потребах,

– усвідомлюючи, що місцеве самоврядування є найбільш ефективною формою управління територіальною громадою, що забезпечує підвищення добробуту її членів, вільний розвиток особистості, зростання економічної, політичної, наукової та моральної ролі міста в суверенній Україні,

– керуючись Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також іншими законами України, після всебічного публічного обговорення приймає Статут територіальної громади м. Дніпропетровська» [7].

Надалі в основній частині статуту ще кілька статей присвячені історичним та іншим особливостям міста:

– ст. 2 «Місто Дніпропетровськ» (історія заснування та розвитку міста, географічне розташування міста, основні статистичні показники щодо міста);

– ст. 4 «Святкові дні та пам'ятні дати» (День міста, День визволення міста від німецько-фашистських загарбників);

– ст. 5 «Звання і відзнаки» (такі як звання «Почесний громадянин міста Дніпропетровська», пам'ятна медаль «За вірну службу рідному місту», Подяка міського голови та Вітальний адрес тощо) [7].

Як бачимо, у цьому статуті положення, що вказують на історичні та інші особливості територіальної громади, зосереджені вже не тільки в основній частині статуту, але й у Преамбулі. Крім того, ці положення є більш різноманітними та охоплюють усі передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» сфери міського життя, особливості яких можуть знаходити відображення в статуті територіальної громади міста.

Аналогічним із точки зору розташування аналізованих положень про історичні та інші особливості територіальної громади є Статут територіальної громади м. Одеса. Місто Одеса стало останнім із міст-мільйонників, у якому було прийнято статут територіальної громади, тому цілком логічно, що в ньому інкорпоровані найкращі практики статутного права України. Незважаючи на те, що перші статuti територіальних громад почали з'являтися ще в 1990-ті рр., Одеська міська рада прийняла статут 25 серпня 2011 р., а 7 жовтня 2011 р. Одеське міське управління юстиції видало свідоцтво про державну реєстрацію Статуту територіальної громади м. Одеси.

У Статуті територіальної громади м. Одеси преамбула складається з двох частин: вступної частини та частини «Історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості міста». Тільки після цього починається поділ тексту статуту на розділи, статті тощо.

Вступна частина має такий зміст: «Одеська міська рада як представницький орган місцевого самоврядування, виражає

ючи волю та інтереси територіальної громади м. Одеси, усвідомлюючи свою відповідальність за соціально-економічний та культурний розвиток міста, прагнучи створення гідних умов життя в місті, дотримання прав і свобод громадян, поваги до честі та гідності одеситів, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди та забезпечення соціальної стабільності в місті, керуючись положеннями Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Загальної декларації прав людини, Європейської Хартії про місцеве самоврядування та іншими нормативно-правовими актами, враховуючи вікові національно-культурні та соціально-економічні традиції місцевого самоврядування в м. Одесі, приймає Статут територіальної громади м. Одеси» [8].

Частина «Історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості міста» містить 17 пунктів, кожен із яких присвячений різноманітним особливостям м. Одеси.

Історичні особливості враховано в п. 1 (вплив географічного положення на історичний розвиток), п. 3 (перелік поселень і міст, що передували Одесі), п. 4 (розвиток території за Російської імперії в XVIII ст.), п. 13 (історичний огляд змін адміністративного статусу міста), п. 15 (традиції мужності та патріотизму, а також те, що на відзначення подвигу одеситів і захисників міста в роки Великої Вітчизняної війни Одесі присвоєно звання «Місто-герой»).

Національно-культурним особливостям присвячено п. 2 (перелік культур, що формували історичну спадщину міста), п. 8 (особливості етнічного складу населення з вказівкою на те, що в сучасній Одесі активну громадську діяльність ведуть близько 30 національно-культурних товариств та проживають представники близько 130 національностей), п. 9 (формування Одеси як багатонаціонального міста), п. 12 (традиції меценатства та культурне життя міста), п. 17 (проголошення Одеси «містом, відкритим для світу», а також інформація про міста-побратими та партнери).

Соціально-економічні особливості м. Одеси розкрито в п. 1 (географічне положення Одеси), п. 5–7 (розвиток м. Одеси протягом існування), п. 16 (сучасні напрями розвитку Одеси як центру міської агломерації, один із ключових економічних, наукових та культурних центрів України).

Про інші особливості міста йдеться в п. 10–11 (особливості архітектури м. Одеси), п. 14 (наголос, що одесити підтримують і розвивають давні традиції міського самоврядування, які були започатковані магістратами, що діяли з 1796 р.).

Як бачимо, преамбула цього статуту є найбільш детальною з точки зору відображення найрізноманітніших особливостей міста.

Також Розділ I статуту містить дві статті щодо міських святкових та пам'ятних дат (ст. 6: День Міста; День визволення Одеси від німецько-фашистських загарбників; День гумору) та щодо відзнак та нагород міської громади (ст. 7:

почесне звання «Почесний громадянин міста Одеси», Почесна грамота виконавчого комітету Одеської міської ради; Почесна відзнака Одеського міського голови «Подяка»; Почесна відзнака Одеського міського голови «Трудовая слава»; Почесна відзнака Одеського міського голови «Знак пошани»; Почесна відзнака Одеського міського голови «За заслуги перед містом»; Почесна відзнака Одеського міського голови «Одеса»; Почесна грамота Одеської міської ради; Почесна відзнака Одеського міського голови імені Г.Г. Маразлі I, II, III, ступенів; перелік не є вичерпним).

На нашу думку, досвід міст Дніпропетровська та Одеси в частині згадки про більшість історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міста в преамбулі статуту територіальної громади, а історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування в місті – в Основній частині статуту слід поширити серед територіальних громад України.

Враховання історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міста є важливим для брендінгу міста, залучення туристів тощо. Ці факти доцільно розміщувати в преамбулі тому, що преамбула є першою вступною частиною статуту територіальної громади, а отже, вони не зможуть залишитися поза увагою зацікавлених осіб.

Зазначимо, що преамбула не є обов'язковою структурною складовою статутів територіальних громад в Україні. На нашу думку, більшість статутів територіальних громад містять преамбулу з огляду на особливості їхньої природи. У літературі часто висловлюється думка про те, що «статут є своєрідною комунальною конституцією» [9, с. 83], а конституцій без преамбул майже не існує. Також аналогія між преамбулами конституцій та статутів територіальних громад є доречною тому, що конституційні преамбули, як правило, не мають нормативного характеру [9, с. 67], так само, як і положення про різноманітні особливості територіальної громади.

Висновки. У статті запропоновано серед положень статутів територіальних громад, що закріплюють історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості, виокремлювати положення, що стосуються особливостей територіальної громади, та положення, що стосуються особливостей здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою. Щодо структурного розміщення цих положень у статутах територіальних громад, то історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості міст доцільно розміщувати в преамбулах статутів територіальних громад, а аналогічні особливості здійснення місцевого самоврядування в містах – в основних частинах статутів. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у розробці інших питань щодо структури статуту територіальної громади в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://evropa-kiev.org/79-statut-teritorialnoji-gromadi-mista-kieva>.
4. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
5. Про затвердження нової редакції Статуту територіальної громади міста Харків : Рішення Харківської міської ради від 4 липня 2007 р. № 121/07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/pro-zatverdzhennya-novoyi-redaktsiyi-statutu-teritorialnoji-gromadi-mista-harkova-2574.html>.
6. Статут територіальної громади міста Харків, затверджений Рішенням Харківської міської ради від 4 липня 2007 р. № 121/07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-teritorialnoj-gromadyi.html>.
7. Статут територіальної громади міста Дніпропетровськ, затверджений Рішенням Дніпропетровської міської ради від 13 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniproprada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovsk>.
8. Статут територіальної громади міста Одеса, затверджений Рішенням Одеської міської ради від 25 серпня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/ru/announcements/33063/>.
9. Слінько Т.М. Становлення територіальної громади як парадигма розвитку місцевого самоврядування / Т.М. Слінько, Є.В. Литвиненко // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2. – С. 80–83.
10. Мишина Н.В. Государственное право зарубежных стран : [курс лекций] / Н.В. Мишина, В.А. Михалев, В.А. Куранин, Д.Е. Волкова. – К. : Юринком Интер, 2012. – 416 с.