

## РОЗДІЛ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.3

### ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПОТЕНЦІАЛ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Можаровська К.В.,

к.ю.н., начальник юридичного відділу

*Національного університету «Одеська юридична академія»*

В українській юридичній літературі вельми небагато уваги приділяється статутам територіальних громад як кодифікованим актам підзаконного характеру. Нещодавно до числа вчених, які досліджують це питання, приєдналась І.В. Ідесіс, авторству якої належить низка статей про статuti територіальних громад міст та захищена у 2006 р. дисертація на здобуття наукового ступеня юридичних наук на тему «Статuti територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики». У статті аналізуються пропозиції І.В. Ідесіс, що можуть стати у нагоді при систематизації муніципального законодавства. До них належать ідея впровадження поняття «концепція статуту територіальної громади» та виокремлення двох концепцій – сучасної («статут-кодифікований акт») та перспективної («статут – міська конституція»).

**Ключові слова:** муніципальне законодавство, муніципальне право, місцеве самоврядування, статут територіальної громади, систематизація муніципального законодавства.

В украинской юридической литературе весьма немного внимания уделяется уставам территориальных общин как кодифицированным актам подзаконного характера. Недавно к числу ученых, исследующих этот вопрос, присоединилась И.В. Идесис, авторству которой принадлежит ряд статей об уставах территориальных общин городов и защищенная в 2006 году диссертация на соискание ученой степени юридических наук на тему «Уставы территориальных общин украинских городов: проблемы теории и практики». В статье анализируются предложения И.В. Идесис, которые могут пригодиться при систематизации муниципального законодательства. К ним относятся идея введения понятия «концепция устава территориальной общины» и выделение двух концепций – современной («устав – кодифицированный акт») и перспективной («устав – городская конституция»).

**Ключевые слова:** муниципальное законодательство, муниципальное право, местное самоуправление, устав территориальной общины, систематизация муниципального законодательства.

In the Ukrainian legal literature, very little attention is paid to the charters of the territorial communities as to the codified acts of a subordinate nature. Recently, I.V. Idesis joined the scientists who are investigating this issue. I.V. Idesis is the author of a number of articles on the charters of territorial communities of cities and defended in 2006 a thesis for obtaining a scientific degree of law sciences on the topic «Charters of Territorial Communities of the Ukrainian Cities: Problems of Theory and Practice». The article deals with the proposals of I.V. Idesis that may be useful in systematizing municipal legislation. These include the idea of introducing the notion of „the concept of the charter of a territorial community” and the separation of two concepts – the modern („charter-codified act”) and the perspective („charter – city constitution”).

**Key words:** municipal law, municipal law, local self-government, municipal charter, systematization of municipal legislation.

**Актуальність теми дослідження.** Наразі відбувається муніципальна реформа, одним з основних напрямів якої є децентралізація публічної влади та практичне втілення у повсякденне життя територіальних громад принципу субсидіарності. Важливим доктринальним завданням є належне теоретичне забезпечення цих процесів, а відповідно – дослідження у цьому напрямі слід всіляко вітати та підтримувати. Поки що у контексті сучасного етапу муніципальної реформи не було приділено уваги потенціалу статутів територіальних громад з точки зору систематизації муніципального законодавства. Цей напрямок слід уважати перспективним.

**Ступінь дослідження проблеми.** Слід зазначити, що, коли йдеться про систематизацію муніципального законодавства України, активно обговорюється лише потенціал Муніципального кодексу України (дивись, наприклад, [1]). Що ж до інших питань систематизації, то їм увага майже не приділялась – наявна лише низка поодиноких статей з цієї тематики у наукових періодичних виданнях (дивись, наприклад, [2;3]).

**Метою статті** є аналіз напрацювань фахівців з муніципального права України про статuti територіальних громад у частині їхнього систематизаційного потенціалу.

**Вклад основного матеріалу.** В одній зі своїх публікацій Н.М. Кошіль підкреслила важливу роль кодифікації у статутах актів місцевих рад з питання участі населення у здійсненні місцевого самоврядування [4]. Однак, вона ніяк не розвинула цю тезу (принаймні поки що, адже пройшло

вельми небагато часу – цитована стаття опублікована у 2016 р.). Варто підкреслити, що статuti територіальних громад мають кодифікаційний потенціал не тільки коли йдеться про необхідність систематизації норм про участь населення у здійсненні місцевого самоврядування, але й в інших випадках.

З цієї точки зору не тільки цікавими, але й важливими є розробки І.В. Ідесіс. У своєму дисертаційному дослідженні на тему «Статuti територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики», відходячи від популярної в юридичній літературі думки щодо необхідності розробки моделі статуту територіальної громади, І.В. Ідесіс наголошує на необхідності саме концепції статуту територіальної громади. Автор пояснює це так: «на відміну від моделі статуту територіальної громади, яка має скоріше прикладний характер, концепція статутів територіальних громад міст передбачає більше науковий інтерес за рахунок підвищеного рівня наукоємності. Очевидно, що модель статуту територіальної громади буде легкою у застосуванні як вченими, так і практиками, що навряд чи справедливо по відношенню до концепції статутів територіальних громад міст. За рахунок того, що концепція розробляється з урахуванням не тільки узагальненого досвіду застосування статутів територіальних громад в українських містах, але й теоретичного підґрунтя, вона адресується виключно фахівцям у галузі муніципального права. На нашу думку, випрацювання (чи обрання) концепції статутів територіальних громад

міст передусе випрацюванню моделі статуту територіальної громади міста, та потребуватиме фаховості у відповідній сфері» [5, 165]. Слід зазначити, що певним недоліком дисертаційного дослідження є те, що І.В. Ідесіс не формулює дефініції запропонованого нею поняття «концепція статуту територіальної громади». Це утруднює його впровадження у науковий обіг.

Проте, автор характеризує концепцію статутів територіальних громад та наводить їхню класифікацію. Знов-таки, у своєму дисертаційному дослідженні І.В. Ідесіс не формулює підставу для класифікації виокремлених нею видів концепцій статутів територіальних громад міст. Але аналіз цих видів надає підстави дійти висновку про те, що підставою для класифікації є теорія місцевого самоврядування, яка покладена в основу концепції (І.В. Ідесіс пише про це на с. 166 свого дисертаційного дослідження, просто не узагальнює відповідну інформацію у вступі та / або у висновках до відповідного розділу зокрема та до дисертаційного дослідження взагалі).

І.В. Ідесіс виокремила два види концепцій статутів територіальних громад та сформулювала, що «сутність статуту територіальної громади ... істотно впливає на його форму – «статут – міська конституція» є вельми компактним, у той час як «статут-кодифікований акт» є більш детальним» [5, с. 190]. Доповнюючи напрацювання І.В. Ідесіс, можна узагальнити, що вона пропонує на підставі того, яку теорію місцевого самоврядування застосовано, та який планується обсяг статуту територіальної громади, виокремлювати такі види концепцій статутів територіальних громад:

- перспективну («статут – міська конституція»), що ґрунтується на громадській теорії місцевого самоврядування;

- сучасну («статут-кодифікований акт»), що ґрунтується на державницькій теорії місцевого самоврядування.

Залишається питання щодо того, чому І.В. Ідесіс не застосувала змішану, громадсько-державницьку теорію місцевого самоврядування, при виокремленні концепцій статутів територіальних громад. На жаль, у дисертаційному дослідженні автор лише констатує, що «у літературі існує розмаїття теорій місцевого самоврядування – разом з громадською та державницькою теорією, виокремлюють такі теорії, як господарська, радянська, теорія муніципального дуалізму, теорія соціального обслуговування, ін.» та підкреслює, що «для виокремлення концепцій статутів територіальних громад автором було використано дві основні теорії місцевого самоврядування – громадську і державницьку. Адже будь-яка концепція передбачає досить високий рівень наукового узагальнення» [5, с. 166].

Ймовірно, що необхідно або доопрацювати ідею автора, або при практичному застосуванні пропозиції І.В. Ідесіс щодо концепцій статутів територіальних громад, у разі наявності елементів як громадської, так і державницької теорій місцевого самоврядування, – виявляти, які з елементів переважають у концепції статуту територіальної громади. Однак, останній шлях є вельми хибним – адже, наявність кількох ознак державницької теорії серед значно більшої кількості ознак громадської теорії може «звести нанівець» «чисельну перевагу» ознак громадської теорії місцевого самоврядування. Отже, саме у розробках у цьому напрямі полягають перспективи подальших досліджень цієї тематики.

І.В. Ідесіс так характеризує сучасну концепцію статутів територіальних громад українських міст (варто зазначити, що її напрацювання доцільно розповсюдити не тільки на міста):

- «статут територіальної громади міста розглядається як кодифікований акт, у якому узагальнено (часто з повторами) норми про міську територіальну громаду, про її історичні та інші особливості, про міське самоврядування та органи і посадових осіб, що його здійснюють, про роль

членів територіальної громади у здійсненні міського самоврядування, про матеріальне та фінансове забезпечення територіальної громади, про взаємовідносини територіальної громади та сформованих нею органів з іншими суб'єктами;

- переважна більшість цих питань регламентується на загальнодержавному рівні (і тільки відтворюється у статуті), у зв'язку з чим статут територіальної громади міста не розглядається як акт, наявність якого для територіальної громади є обов'язковою;

- після прийняття статуту територіальної громади рішенням міської ради, він потребує державної реєстрації для набуття чинності;

- внесення змін та доповнень до статуту територіальної громади відбувається тим самим шляхом, що й внесення змін та доповнень до інших рішень міської ради;

- у зв'язку з вищезазначеним, юридична сила статуту територіальної громади аналогічна юридичній силі рішень міської ради» [5, с. 168, 170].

Що ж до Перспективної концепції статутів територіальних громад українських міст, то автор характеризує її наступним чином:

- «статут територіальної громади міста розглядається як «місцева конституція». У ньому акцентується увага не на тих питаннях міського самоврядування, які врегламентовані на загальнодержавному рівні, а на історичних та інших особливостях міської територіальної громади, на історичних та інших особливостях міського самоврядування, на правах членів конкретної міської територіальної громади, на широкому переліку форм безпосередньої локальної демократії (з детальною регламентацією кожної з форм в окремому додатку до статуту);

- прийняття статуту територіальної громади міста є обов'язковим, насамперед для захисту права членів територіальної громади на участь у міському самоврядуванні;

- статут територіальної громади міста приймається на міському референдумі;

- статут міської територіальної громади не потребує державної реєстрації, він набуває чинності з дати його прийняття;

- внесення змін та доповнень до статуту територіальної громади міста відбувається двома шляхами: у деякі розділи зміни та доповнення має право вносити міська рада своїми рішеннями, у деякі – виключно члени територіальної громади на міському референдумі;

- статут територіальної громади має найвищу юридичну силу у системі міських актів нормативного характеру» [5, с. 170-171].

Щодо цієї авторської пропозиції слід зазначити, що в ній має місце неточність, яка ймовірно що викликана недостатньою увагою І.В. Ідесіс до питань систематизації законодавства, у т.ч. муніципального законодавства. Слід погодитись з цитованою до І.В. Ідесіс Н.М. Кошіль в тому, що будь-який статут територіальної громади в Україні слід розглядати як кодифікований акт [4]. А тому вести мову про дві концепції статутів територіальних громад, тільки одна з яких пов'язана зі згадкою про такий вид систематизації, як кодифікація, навряд чи є вірним. Також варто зауважити, що конституція (писана) – це також кодифікований акт, а тому навряд чи плідно протиставляти «статут – конституцію» «статуту – кодифікованому акту».

Це зауваження стосується формального погляду як на кодифікований акт у цілому, так і на конституцію, і на статут територіальної громади зокрема. Ймовірно що І.В. Ідесіс, застосовуючи метод абстрагування, «відкинула» формальні ознаки писаних конституцій та статутів територіальних громад, та зосередилась на їхньому змісті, на їхній сутності. Але у такому випадку слід було б обрати більш точні назви для запропонованих концепцій статутів територіальних громад. Ще раз підкреслимо, що розробки І.В. Ідесіс мають значний ступінь актуальності та важли-

вості, – адже вони привертають увагу до доволі важливого питання та спонукають до наукового дискурсу.

Також, при дослідженні статутів територіальних громад міст, І.В. Ідесіс підкреслила «важливість додатків до статутів територіальних громад та визначення їхнього рекомендованого змісту» [5, 128–156]. Аналізуючи статут територіальних громад різних міст України, як з додатками, так і без них, І.В. Ідесіс сформулювала пропозицію про доцільність закріплення у додатках норм про безпосередню участь членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, особливо відповідних норм процесуального характеру. Слід підкреслити важливість цього висновку як з практичної, так і з теоретичної точки зору, а також всіляко вітати його належну обґрунтованість. Однак, крім цього висновку, І.В. Ідесіс не надала ніяких інших пропозицій щодо змісту додатків до статутів територіальних громад ані конкретного, ані загального характеру, хоча й присвятила окрему публікацію проблемним питанням прийняття й реєстрації статутів територіальних громад в Україні [6]. Такий самий висновок можна зробити і на підставі огляді публікацій Н.М. Кошіль. Це є недоліком тому, що наразі юридична техніка не є популярним напрямом досліджень фахівців

з конституційного та муніципального права України як в цілому, так і по відношенню до статутів територіальних громад зокрема. Можна виокремити лише кілька публікацій з цих питань, до найбільш популярних з яких належать розробки О.В. Батанова (дивись, наприклад, [7; 8]) та його учнів (дивись, наприклад, [9; 10]). У розробці відповідних питань можуть полягати перспективи подальших досліджень.

**Висновок.** В українській юридичній літературі вельми небагато уваги приділяється статутам територіальних громад як кодифікованим актам підзаконного характеру. Нещодавно до числа вчених, які досліджують це питання, приєдналась І.В. Ідесіс, авторству якої належить низка статей про статут територіальних громад міст та захищена у 2006 р. дисертація на здобуття наукового ступеня юридичних наук на тему «Статут територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики». У статті аналізуються пропозиції І.В. Ідесіс, що можуть стати у нагоді при систематизації муніципального законодавства. До них належать ідея впровадження поняття «концепція статуту територіальної громади» та виокремлення двох концепцій – сучасної («статут-кодифікований акт») та перспективної («статут – міська конституція»).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Орзіх М. П. Проект Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії) / М. П. Орзіх // Юридический вестник. — 2001. — № 2. — С. 105-137.
2. Мішина Н. В. Актуальні проблеми викладання муніципального права України // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». — Одеса: Юридична література, 2015. —Т. XV. — С. 161–167.
3. Mishyna N. V. Local Government and the Doctrine of Separation of Powers / N. V. Mishyna // Юридический вестник. — 2004. — № 4. — С.100-103.
4. Кошіль Н.М. Кодифікація у статутах актів місцевих рад з питання участі населення у здійсненні місцевого самоврядування / Н.М. Кошіль // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. — 2016. — № 5. — С. 16-19.
5. Ідесіс І.В. Статут територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.В. Ідесіс. — Ужгород, 2016. — 222 с.
6. Ідесіс І. В. Проблемні питання прийняття й реєстрації статутів територіальних громад в Україні / І. В. Ідесіс // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». — 2014. — № 10-2. — Т. 1. — С. 55–58.
7. Батанов О. Концептуальні проблеми статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні / О. Батанов, І. Зайцева // Юрид. вістник. — 2013. — № 4. — С. 28-34.
8. Батанов О. В. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади / О. В. Батанов // Юридичний журнал. — 2004. — № 3. — С. 38-40.
9. Зайцева І. О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ірина Олександрівна Зайцева. — Маріуполь, 2013. — 236 с.
10. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Наталія Олегівна Чудик. — К., 2011. — 228 с.