

СТАТУТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ДЖЕРЕЛА ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

CHARTERS OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW AND SOURCES OF PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT

Барвіненко В.Д., к.держ.упр.

Стаття присвячена аналізу ролі та значення статутів територіальних громад як джерела адміністративного права в Україні та принципів місцевого самоврядування.

Зазначено, що акти органів місцевого самоврядування є важливим джерелом адміністративного права України, і вони відзначаються рядом характерних рис та особливостей (територіальний характер, підзаконний характер, різноманітна форма свого вираження тощо). Узагальнено, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування відіграють важливу роль у формуванні адміністративного права у цілому, оскільки вони створюють практичні механізми та місцеві правила, які можуть взаємодіяти з загальнодержавним адміністративним законодавством.

Виходячи з тези, що акти органів місцевого самоврядування є значущим джерелом адміністративного права, спрямованим на регулювання питань на місцевому рівні та визначення адміністративних відносин у конкретних територіальних громадах, охарактеризовані роль та значення статутів територіальних громад як джерела адміністративного права в Україні. Статут територіальної громади, узятий в контексті децентралізації та реформування адміністративно-територіального устрою, визначає не лише структуру та компетенцію органів місцевого самоврядування, але і встановлює норми, що стосуються адміністративної організації публічної влади, публічного управління на відповідній території та надає правовий статус територіальній громаді.

Розглянуто значення статутів територіальних громад для адміністративного права України (у тому числі ними регламентується організація та функціонування місцевого самоврядування на відповідній території, вони визначають наявність чи відсутність органів місцевого самоврядування на рівні районів у місті, вони можуть містити положення про організацію взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади як загальної компетенції (місцевими державними адміністраціями), так і спеціальної компетенції, вони можуть містити положення, що гарантують права та свободи особистості на місцевому рівні тощо).

Ключові слова: адміністративні проблеми муніципального права, місцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, принципи місцевого самоврядування в Україні, статут територіальної громади.

The article is dedicated to the analysis of the role and significance of charters of territorial communities as a source of administrative law in Ukraine and principles of local self-government.

It is noted that acts of local self-government bodies are an important source of administrative law of Ukraine, and they are characterized by a number of important features and peculiarities (territorial nature, sub-legal nature, various forms, etc.). It is summarized that the acts of local self-government bodies and officials play an important role in the formation of administrative law in general, as they create practical mechanisms and local rules that can interact with national administrative legislation.

Based on the thesis that the acts of local self-government bodies are a significant source of administrative law aimed at regulating issues at the local level and defining administrative relations in specific territorial communities, the role and significance of statutes of territorial communities as a source of administrative law in Ukraine are characterized. The charter of the territorial community, taken in the context of decentralization and reform of the administrative-territorial system, determines not only the structure and competence of local self-government bodies, but also establishes norms related to the administrative organization of public power, public management in the relevant territory and provides legal status to the territorial community.

Considered the significance of the charters of territorial communities for the administrative law of Ukraine (including that they regulate the organization and functioning of local self-government in the relevant territory, they determine the presence or absence of local self-government bodies at the level of districts in the city, they may contain provisions on the organization of interaction between local self-government bodies and by local executive bodies of both general competence (local state administrations) and special competence, they may contain provisions guaranteeing individual rights and freedoms at the local level, etc.).

Key words: administrative problems of municipal law, local self-government, municipal administration, territorial collective, principles of local self-government in Ukraine, territorial community charter.

Постановка проблеми. Адміністративно-правова доктрина в якості однієї з найменш розроблених проблем традиційно має проблему місцевого самоврядування – такий стан речей наявний не лише в Україні. Але, предмет адміністративного права охоплює муніципально-правові відносини, і тому вони все більше і більше привертають увагу науковців. Аналогічні зауваження можна адресувати і джерелам адміністративного права – у фахових дослідженнях увагу авторів частіше привертає Конституція України 1996 року та закони України як джерела адміністративного права, і вкрай рідко – статuti територіальних громад.

Навряд чи можливо (а якщо можливо – навряд чи методологічно вірним) було б обмежитись аналізом лише джерел адміністративного права загальнодержавного рівня при дослідженні «базових принципів адміністративного права, верховенства права та проблем його реалізації в діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, поділу влади та сучасного значення функцій виконавчої влади, захисту прав людини в сфері виконавчої влади» [1, с. 537]. А тому, доцільно звернути

увагу також і на зміст такого джерела адміністративного права, як статут територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання статутів територіальних громад в Україні аналізують фахівці, які спеціалізуються у публічно-правових дослідженнях (дивись, наприклад, [2–5]). Варто констатувати, що найбільш популярною ця проблематика є у конституціоналістів. Водночас, адміністративне право також розглядає статuti територіальних громад в якості одного зі своїх джерел, а отже дослідження та наукові розробки у цьому напрямі доцільно інтенсифікувати.

Мета статті. Ця наукова стаття присвячена аналізу ролі та значення статутів територіальних громад як важливого джерела адміністративного права в Україні та принципів місцевого самоврядування.

Основний текст. Варто взяти до уваги той факт, що в Україні статут має кожна територіальна громада (за винятком тих територіальних громад, які об'єднались, – у такому випадку приймається статут об'єднаної територіальної громади). А тому, доволі часто «на місцях» не вистачає фахівців для того, щоб якісно підготувати тексти

відповідних нормативно-правових актів. На думку відомого фахівця з адміністративного права професора Стеценко С. Г., «потреба у тлумаченні норм адміністративного права виникає нерідко у зв'язку з недоліками процесу правотворчості» [6, с. 34]. Однак, цей недолік не став на перешкоді тому, щоб наділити кожну територіальну громаду правом приймати власний статут. Статути територіальних громад в Україні відіграють важливу роль у системі джерел національного адміністративного права.

Органи місцевого самоврядування мають право займатися нормотворчістю, вони приймають різні види нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, посадових осіб місцевого самоврядування визначають правила та стандарти для регулювання питань на місцевому рівні. Це може стосуватися, наприклад, місцевих положень, які регламентують використання земель, організацію комунальних послуг, планування території та інших аспектів місцевого життя.

Акти органів місцевого самоврядування є важливим джерелом адміністративного права України, і вони відзначаються рядом характерних рис та особливостей.

По-перше, їм притаманний територіальний характер. Акти місцевого самоврядування мають територіальний характер, оскільки вони регулюють питання, що стосуються конкретної територіальної громади або адміністративно-територіальної одиниці. Це може включати в себе різноманітні аспекти, такі як організація місцевого самоврядування, використання місцевих ресурсів тощо.

По-друге, вони мають підзаконний характер. Усі без виключення види актів місцевого самоврядування мають підзаконний характер, оскільки вони приймаються на виконання законів та інших правових норм вищого рівня.

По-третє, вони мають різноманітну форму свого вираження – органи та посадові особи місцевого самоврядування у залежності від свого виду та обсягу компетенції можуть приймати рішення, розпорядження, постанови тощо.

В Україні акти органів місцевого самоврядування входять до системи, що має ієрархічну структуру, де одні акти можуть мати більш високу юридичну силу, ніж інші. Найвищу юридичну силу у цій системі мають статути територіальних громад.

У цілому ж, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування відіграють важливу роль у формуванні адміністративного права загалом, оскільки вони створюють практичні механізми та місцеві правила, які можуть взаємодіяти з загальнодержавним адміністративним законодавством.

Отже, акти органів місцевого самоврядування є значущим джерелом адміністративного права, спрямованим на регулювання питань на місцевому рівні та визначення адміністративних відносин у конкретних територіальних громадах.

Важко переоцінити роль та значення статутів територіальних громад як важливого джерела адміністративного права в Україні. Статут територіальної громади, узятий в контексті децентралізації та реформування адміністративно-територіального устрою, визначає не лише структуру та компетенцію органів місцевого самоврядування, але і встановлює норми, що стосуються адміністративної організації публічної влади, публічного управління на відповідній території та надає правовий статус територіальній громаді.

Автори – адміністративісти у своїх працях часто розглядають процес проектування та прийняття статутів територіальних громад в Україні, процедуру їх державної реєстрації, а також їхнє впровадження в адміністративному правовому просторі. Особлива увага приділяється аналізу правового впливу статутів на адміністративні відносини в межах територіальних громад, в тому числі

визначенню компетенції та повноважень органів самоврядування, узгодженню взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

До числа завдань, які формулюють у своїх дослідженнях фахівці з адміністративного права, нерідко належить завдання проаналізувати взаємодію статутів територіальних громад із загальнодержавним законодавством та визначити їхній внесок у розвиток адміністративно-правового регулювання на рівні місцевого самоврядування.

Слід рекомендувати звертати особливу увагу на те, як у статутах територіальних громад відтворюються та деталізуються положення актів адміністративного законодавства державного рівня. Це є важливим з огляду на те, що статути територіальних громад займають важливе місце в системі адміністративного законодавства України і впливають на кілька ключових аспектів цієї системи.

Узагальнивши наявні публікації фахівців з адміністративного права, можна дати таку відповідь на питання «Яке значення статутів територіальних громад для адміністративного права України?».

По-перше, ними регламентується організація та функціонування місцевого самоврядування на відповідній території (в межах адміністративно-територіальної одиниці чи кількох об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць). З урахуванням положень Конституції України 1996 року та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статути територіальних громад визначають порядок організації та функціонування органів місцевого самоврядування (це включає визначення їх компетенції, повноважень та процедур прийняття рішень). З цього погляду, вони визначають рамки адміністративної діяльності органів самоврядування на місцевому рівні. Крім того, на державному рівні фрагментарно врегульовані процедури, які роблять можливими застосування форм прямої демократії на місцевому рівні – і без відповідних положень статутів територіальних громад майже неможливо провести загальні збори громадян за місцем проживання тощо.

По-друге, статути територіальних громад міст визначають наявність чи відсутність органів місцевого самоврядування на рівні районів у місті. Це регулює адміністративні відносини на території відповідного міста, впливає на якість надання адміністративних послуг мешканцям міста, на доступність цих послуг тощо.

По-третє, статути територіальних громад є важливим джерелом адміністративного права том, що вони можуть містити положення про організацію взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади як загальної компетенції (місцевими державними адміністраціями), так і спеціальної компетенції. Цей «блок» положень статутів має значення не лише для такого інституту адміністративного права, як інститут місцевого самоврядування, але й для інших інститутів адміністративного права, у першу чергу – для інституту виконавчої влади.

По-четверте, статути територіальних громад в Україні можуть містити положення, що гарантують права та свободи особистості на місцевому рівні. Це стосується, наприклад, права на участь у прийнятті рішень місцевого значення (вище наводились приклади щодо видів прямої демократії на місцевому рівні), доступу до інформації та інших адміністративних гарантій. Антропоцентризм є істотним чинником подальшого удосконалення адміністративного законодавства України, і тут може стати у нагоді позитивний досвід територіальних громад.

На останнє, статути територіальних громад у цілому містять значну кількість норм, що визначають правила публічного управління на місцевому рівні, а тому їх часто іменують «місцевими конституціями». Це має під собою певне підґрунтя – так, українська дослідниця І. В. Ідесіс

узагальнила, що «Конституція України та статuti територіальних громад українських міст мають такі спільні ознаки змістового характеру, як спосіб організації нормативного матеріалу та закріплення основ для територіальної самоідентифікації та індивідуалізації населення. Більшість формальних ознак статутів територіальних громад міст не збігається з формальними ознаками Основного закону, у т. ч. політичний характер, установчий характер, предмет і межі правового регулювання, сутність» [7, с. 14]. Ці міркування за аналогією можна поширити на усі статuti територіальних громад (а не лише на статuti територіальних громад українських міст).

Усі ці аспекти підкреслюють важливість статутів територіальних громад як важливого джерела адміністративного права в контексті регулювання місцевого самоврядування та публічного управління на місцевому рівні.

Принагідно доречно звернути увагу на те, що в Україні статuti територіальних громад традиційно уважаються джерелами переважно конституційного права. Однак, такий підхід (виключення статутів територіальних громад з числа джерел адміністративного права з огляду на те, що вони є джерелами конституційного права) був би хибним для подальшого розвитку адміністративно-правової науки та у цілому методологічно невірним.

Той чи інший вид нормативно-правових актів може виступати в якості джерела не одної, а кількох галузей права. Найбільш яскравим прикладом у більшості правових систем сучасних країн світу є Основний закон – Конституція. Не є винятком і Україна; а якщо аналізувати види нормативно-правових актів – не є винятком і статuti територіальних громад (у деяких зарубіжних країнах вони іменуються «хартії» тощо).

Статuti територіальних громад, хоч і традиційно розглядаються як джерела конституційного права, також мають важливе значення для адміністративного права. Ці нормативно-правові акти мають конституційний характер, при цьому визначаючи також і ключові аспекти організації місцевого самоврядування та адміністративні відносини на місцевому рівні, що робить їх важливими для адміністративного права. Про ці ключові аспекти вже здебільшого було згадано вище, але доцільно стисло узагальнити ті положення статутів територіальних громад, які пояснюють їхню важливість у сфері адміністративного права:

- статuti територіальних громад визначають систему органів місцевого самоврядування та принципи функціонування органів місцевого самоврядування. Це має прямий вплив на адміністративні відносини на місцевому рівні, визначаючи, які органи приймають адміністративні рішення та як вони взаємодіють з іншими органами публічної влади;

- статuti територіальних громад можуть включати положення щодо організації та функціонування місцевих органів публічної влади. Це визначає, як виконуються адміністративні функції на місцевому рівні, включаючи надання публічних послуг, виконання адміністративних процедур та регулювання питань загального місцевого значення;

- важливим для національного адміністративного права є включення в статuti положень, які гарантують права та свободи громадян на місцевому рівні. Це може стосуватися права на участь у прийнятті рішень місцевого значення, доступу до інформації та інших прав і свобод;

- статuti територіальних громад можуть містити положення про взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної влади на місцевому рівні. Це важливо для врегулювання адміністративних відносин між різними рівнями публічної влади.

В теорії адміністративного права України досліджено основні ознаки статутів територіальних громад. При аналізі принципів місцевого самоврядування доцільно взяти до уваги наступні ознаки:

- статuti територіальних громад є основними правовими актами, які деталізують положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», коли йдеться про порядок організації та функціонування органів самоврядування на місцевому рівні. Вони визначають компетенцію, повноваження та порядок ухвалення рішень органами місцевого самоврядування, доповнюючи норми вищезазначеного кодифікованого Закону;

- статuti територіальних громад визначають особливості адміністративно-територіального устрою відповідного населеного пункту (чи кількох населених пунктів, територіальні громади яких об'єдналися), що обумовлює особливості організації публічної влади на цій території;

- статuti територіальних громад регулюють взаємодію територіальних громад з органами публічної влади, а також уточнюють, які питання належать до виключної компетенції територіальної громади;

- статuti територіальних громад встановлюють правовий статус територіальної громади. Це включає в себе права, обов'язки, а також особливості функціонування громади як суб'єкта адміністративного права;

- статuti територіальних громад є підзаконними актами – їхні положення не можуть суперечити положенням тих нормативно-правових актів, які знаходяться вище в ієрархії, але вони можуть конкретизувати та доповнювати норми таких документів.

Варто зауважити, що в Україні поки що відсутнє нормативне визначення поняття «статут територіальної громади», наявні лише пропозиції науковців щодо цього питання. При аналізі дефініції цього поняття варто зауважити, що для адміністративно-правових досліджень цілком прийнятними є ті розробки, які належать авторству фахівців з конституційного права.

Попри наявність у сучасній юридичній літературі низки дефініцій цього поняття, у цьому дослідженні застосовується запропоноване І. В. Ідесіс визначення статуту територіальної громади. У своїй монографічній праці на тему «Статuti територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики» – дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук – авторка запропонувала уважати, що «статут територіальної громади міста – це підзаконний нормативно-правовий акт, що ухвалюється міською радою з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міського самоврядування й регламентації колективної участі членів територіальної громади у його здійсненні» [7, с. 11]. Це визначення можна застосувати і до статутів територіальних громад інших населених пунктів.

У такому разі, статут територіальної громади – це підзаконний нормативно-правовий акт, що ухвалюється місцевою радою з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міського самоврядування й регламентації колективної участі членів територіальної громади у його здійсненні.

Ця дефініція має як переваги, так і недоліки. До числа переваг цієї дефініції належать:

- комплексність: визначення враховує широкий спектр аспектів, що визначають статут територіальної громади, включаючи історичні, культурні, соціально-економічні та інші особливості;

- узгодженість із сучасними реаліями: визначення відображає сучасні тенденції в управлінні та самоврядуванні, де важливим є урахування потреб та участі територіальних громад;

- аргументація дефініції на рівні монографічного дослідження: дефініцію запропонувала відомий представник одеської школи конституційного права І. В. Ідесіс, що може свідчити про її відповідність та актуальність;

- гнучкість та адаптованість: визначення враховує гнучкість та адаптованість статутів до конкретних умов

кожної територіальної громади, що може сприяти більш ефективному використанню цього інструменту;

– покликаність регулювати участь членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення: зазначається, що статут призначений для регламентації участі членів територіальної громади, надаючи їм важливий юридичний статус.

Водночас, дефініція не позбавлена і недоліків, а саме:

– відсутність визначення ролі та компетенції органів місцевого самоврядування: дефініція не конкретизує, яким чином статут регулює роль та повноваження органів місцевого самоврядування, що може викликати певну невизначеність у практичному застосуванні;

– можливі проблеми з визначенням місця статуту в ієрархії нормативних актів: підзаконний характер може породжувати питання стосовно ієрархії актів у системі права.

– згадка про підзаконний характер: термін «підзаконний» може викликати певне непорозуміння, оскільки

може бути сприйнятий як менш важливий у порівнянні з іншими нормативно-правовими актами, що мають більшу юридичну силу;

– певна суб'єктивність: посилання на «врахування історичних, культурних, соціально-економічних та інших особливостей» може бути певною мірою суб'єктивним та викликати розбіжності в трактуванні.

Висновок. У підсумку, дефініція статуту територіальної громади, запропонована І. В. Ідесіс, визначає його як складний і важливий юридичний акт, який враховує різноманітні аспекти місцевого самоврядування. Незважаючи на можливі суб'єктивність та потенційні неоднозначності, ця дефініція може служити цінним інструментом для розуміння та аналізу статутів територіальних громад в контексті адміністративного права України.

Перспективи подальших досліджень у вказаному напрямі полягають у тому, щоб сформулювати перелік принципів місцевого самоврядування, які містяться у статутах територіальних громад українських населених пунктів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пухтецька А.А. Розвиток підходів до запровадження нових адміністративно-правових спеціалізацій та удосконалення циклу адміністративно-правових дисциплін у закладах вищої освіти України. С. 528–577. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-19> (дата звернення 01.12.2023).
2. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52–57.
3. Qaracayev C. Individual constitutional complaint in the Republic of Azerbaijan. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2023. № 63. С. 34–37.
4. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24–27.
5. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146–151.
6. Стеценко С. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання : сучасні проблемні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 31–34.
7. Ідесіс І. В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид.наук. Ужгород, 2016. 22 с.