

РОЗДІЛ 13

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.2

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/116>

УКРАЇНСЬКЕ МІСЬКЕ ПРАВО: ЄВРОПЕЙСЬКІ ТРАДИЦІЇ

UKRAINIAN URBAN LAW: EUROPEAN TRADITIONS

Ідесіс І.В., асистент кафедри міжнародного та європейського права
Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті знайшла подальше обґрунтування концепція, відповідно до якої в українському міському праві відбиваються кращі європейські традиції. На прикладі статутів територіальних громад у містах продемонстровано, що ці акти міського права – відповідно до кращих європейських практик, які стали традиціями, – закріплюють історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості, виокремлювати по-перше, положення, що стосуються особливостей територіальної громади, та по-друге – положення, що стосуються особливостей здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою.

Проблема полягає у тому, що не завжди положення, що закріплюють історичні та інші особливості у 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. Наприклад, пам'ятні дні міста пов'язані з історичними та культурними особливостями місцевого самоврядування у місті, а інформація про міста-побратими – з національно-культурними особливостями територіальної громади. Що ж до відзнак та почесних звань, 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, але 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. Аналогічна практика існує і в європейському міському праві.

Що ж до структурного розміщення цих положень у статутах територіальних громад, то історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості міст доцільно розміщувати у Преамбулах статутів територіальних громад, а аналогічні особливості здійснення місцевого самоврядування у містах – в основних частинах статутів.

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

The article further substantiates the concept, according to which the best European traditions are reflected in Ukrainian city law. The example of territorial communities charters in cities shows that these acts of urban law – in accordance with the best European practices that have become traditions – enshrine historical, national, cultural, socio-economic and other features, to highlight first, the provisions relating to the features territorial community, and secondly – the provisions relating to the peculiarities of local self-government by the territorial community.

The problem is that the provisions that enshrine historical and other features in the territorial communities' charters are not always normative in nature. Therefore, an important scientific task is to find a suitable place for them in the structure of territorial communities' charters. The answer to this question will be of great practical importance for the creation of new and revision of existing territorial communities' charters in Ukraine. For example, commemorative days of the city are connected with historical and cultural features of local self-government in the city, and information about sister cities – with national and cultural features of the territorial community. As for honors and honorary titles, it should be noted that they usually celebrate the economic and / or socio-cultural achievements of certain persons. Therefore, their award, although regulated by local norms, is connected with the celebration of important achievements for the city in the economic, social and cultural spheres. Thus, the relevant norms on these awards and honorary titles enshrine certain features of local self-government by the territorial community. A similar practice exists in European urban law.

As for the structural placement of these provisions in territorial communities' charters, the historical, national-cultural, socio-economic and other features of cities should be placed in the Preambles of these charters, and similar features of local self-government in cities – in the main parts of these charters.

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

Постановка проблеми. Конституція України розглядає територіальну громаду як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [1]. Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» у 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 з метою внесення до них змін та доповнень.

Проблема полягає у тому, що не завжди положення, що закріплюють історичні та інші особливості у 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, Н.В. Мішина, О. С. Орловський, М. П. Орзіх, ін. Однак, в 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 особли-

вості територіальної громади та здійснення місцевого самоврядування у територіальній громаді у відповідності до національних історичних та європейських сучасних традицій.

Відповідно до Закону «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 у протиріччя з нормами державного рівня.

Наразі на Україні є чотири міста – «мільйоника». Уявляється доцільним дослідити їхні статути з поставленого питання – адже саме у цих міст найбільше ресурсів для того, щоб зміст статутів був найбільш проробленим з 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 громадянин міста Києва» відповідно до Положення, яке затверджує Київська міська рада. Також за вагомі особисті заслуги у 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].

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

Інші положення Статуту, на наш погляд, не вказують на історичні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування у м. Київ. При цьому однак доцільно нагадати, що місцеве самоврядування у 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 міста Києва, який підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України», а у 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 у 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. Харків можна адресувати ті самі зауваження та пропозиції, що висловлені вище стосовно Статуту територіальної громади м. Київ.

Наступним містом з 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 з 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 комунальними послугами,

– дбаючи про забезпечення промислового, екологічного, наукового, культурного розвитку міста, підвищення рівня життя та створення умов для задоволення потреб жителів міста у 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 і 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. До того ж, ці положення є більш різноманітними та охоплюють усі передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» сфери міського життя, особливості яких можуть знаходити відображення у статуті територіальної громади міста.

Аналогічним з точки зору розташування аналізованих положень про історичні та інші особливості територіальної громади, є статут територіальної громади м. Одеса. Місто Одеса стало останнім з міст-«мільйоників», у якому було прийнято статут територіальної громади, тому цілком логічно, що у ньому інкорпоровані найкращі практики статутного права України. Незважаючи на те, що перші статут територіальних громад почали з'являтися ще у 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 та ін.

Вступна частина має такий зміст: «Одеська міська рада, як представницький орган місцевого самоврядування, виражаючи волю і 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 у 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 у м. Одесі, приймає Статут територіальної громади м. Одеси» [8].

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

Історичні особливості враховано у п. 1 (вплив географічного положення на історичний розвиток), п. 3 (перелік поселень і міст, що передували Одесі), п. 4 (розвиток території за Російською імперією у XVIII ст.), п. 13 (історичний огляд змін адміністративного статусу міста), п. 15 (традиції мужності і патріотизму, а також те, що на відзначення подвигу одеситів і захисників міста у 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 у сучасній Одесі активну громадську діяльність ведуть біля 30 національно – культурних товариств та проживають представники близько 130 наці-

ональностей), 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. Одеса розкрито у п. 1 (географічне положення Одеси), п. 5-7 (розвиток м. Одеса протягом існування), п. 16 (сучасні напрями розвитку Одеси – як центр міської агломерації, один із ключових економічних, наукових та культурних центрів України).

Про інші особливості міста йдеться у п. 10-11 (особливості архітектури м. Одеса), п.14 (наголошує, що одесити підтримують і розвивають давні традиції міського самоврядування, які були започатковані магістратами, що діяли з 1796 року).

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 та щодо відзнак та нагород міської громади.

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

Враховання історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міста є важливим для брендингу міста, залучення туристів тощо. Ці факти доцільно розміщувати у 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 (докладніше див. [10; 11]) – так само, як і положення про різноманітні особливості територіальної громади.

Висновки. У статті знайшла подальше обґрунтування концепція, відповідно до якої в українському міському праві відбиваються кращі європейські традиції. На прикладі статутів територіальних громад у містах продемонстровано, що ці акти міського права – відповідно до кращих європейських практик, які стали традиціями, – закріплюють історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості, виокремлювати по-перше, положення, що стосуються особливостей територіальної громади, та по-друге – положення, що стосуються особливостей здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *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 : затверджено рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805. URL : <http://evropa-kiev.org/79-statut-teritorialnoji-gromadi-mista-kieva> (дата звернення: 01.03.2020).
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 URL : <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/pro-zatverdzhennya-novoyi-redaktsiyi-statutu-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-2574.html> (дата звернення: 01.03.2020).
6. Статут територіальної громади міста Харків : затверджений Рішенням Харківської міської ради від 4 липня 2007 р. № 121/07 URL : <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-teritorialnoj-gromadyi.html> (дата звернення: 01.03.2020).

7. Статут територіальної громади міста Дніпропетровськ : затверджений Рішенням Дніпропетровської міської ради від 13 червня 2001 р. URL : <http://dniprorada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovska> (дата звернення: 01.03.2020).
8. Статут територіальної громади міста Одеса : затверджений Рішенням Одеської міської ради від 25 серпня 2011 р. URL : <http://omr.gov.ua/ru/announcements/33063/> (дата звернення: 01.03.2020).
9. Слінько Т. М., Литвиненко Є. В. Становлення територіальної громади як парадигма розвитку місцевого самоврядування. *Університетські наукові записки*. 2006. № 2. С. 80-83.
10. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XX VI. Одеса, 2020. С. 81-89.
11. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126-138.