

РОЗДІЛ 13

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.2

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-4/93>

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРИЙНЯТТЯ МІСЬКИХ СТАТУТІВ: РЕЦЕПЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

PROCEDURAL ISSUES OF THE APPROVAL OF MUNICIPAL STATUTES: THE RECEPTION OF THE EUROPEAN EXPERIENCE

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

Виходячи з норм Закону «Про місцеве самоврядування в Україні, статут територіальної громади є факультативним, а не обов'язковим документом – у вищенаведеній цитаті вказано, що «представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста». У зв'язку з чим виникає питання: чи має рацію законодавець, коли проголошує статут територіальної громади актом, прийняття якого є не обов'язком, а правом представницького органу місцевого самоврядування?

Автор доводить, що аргументи на користь того, щоб зробити прийняття статуту територіальної громади обов'язковим, а не факультативним, є більш переконливими, ніж аргументи проти цього. У зв'язку з цим, запропоновано ч. 1 ст. 19 Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти у такій редакції: «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 приймає статут територіальної громади села, селища, міста».

Отже, у дослідженні запропоновано встановити обов'язковість прийняття свого статуту для кожної територіальної громади та покласти обов'язок прийняття статуту територіальної громади на відповідну місцеву раду як на представницький орган територіальної громади та скасувати державну реєстрацію для статутів територіальних громад. Така практика існує у більшості європейських країн.

Також сформульовано, що на підставі європейського досвіду доцільно замість терміну «статут територіальної громади» використовувати термін «хартія територіальної громади» – здебільшого для уникнення аналогій, коли йдеться про статuti територіальних громад та певних юридичних осіб приватного права. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у вирішенні питання щодо того, чи необхідно запровадити спеціальну процедуру прийняття статуту територіальної громади у місцевій раді, керуючись найкращими європейськими практиками.

Ключові слова: місто, місцеве самоврядування, міське самоврядування, законодавча регламентація місцевого самоврядування у містах, муніципальне управління, статут територіальної громади.

Based on the provisions of the Law 'On Local Self-Government in Ukraine', the charter of a territorial community is an optional rather than a mandatory document – the above quote states that «a representative body of local self-government may adopt the charter of a territorial community of village, town, city». This begs the question: is the legislator right when he declares the charter of a territorial community an act, the adoption of which is not an obligation but a right of a representative body of local self-government?

The author argues that the arguments in favor of making the adoption of the statute of a territorial community mandatory rather than optional are more convincing than the arguments against it. In this regard, Part 1 of Art. 19 of the Law of May 21, 1997 «On local self-government in Ukraine» to read as follows: «In order to take into account historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government representative body of local self-government on the basis of the Constitution of Ukraine and within of this Law adopts the charter of the territorial community of the village, settlement, city».

Therefore, the study proposes to establish the obligation to adopt its own charter for each territorial community and to impose the obligation to adopt the charter of the territorial community on the relevant local council as a representative body of the territorial community and cancel state registration for territorial communities' charter. This practice exists in most European countries.

It is also stated that on the basis of European experience it is expedient to use the term «territorial community charter» instead of the term «territorial community statute» – mostly to avoid analogies when referring to the statutes of territorial communities and certain legal entities of private law. Prospects for further research in this area are to address the question of whether it is necessary to introduce a special procedure for the adoption of the territorial community's charter in the local council, guided by European best practices.

Key words: city, local self-government, city self-government, legislative regulation of local self-government in cities, municipal administration, charter of territorial community.

Постановка проблеми. Оголошена Президентом України концепція децентралізації публічної влади передбачає, у тому числі, збільшення повноважень органів місцевого самоврядування [1]. З метою оптимальної реалізації цих повноважень (а також тих, що вже належать до компетенції органів місцевого самоврядування) важливим вбачається залучення населення до співпраці з ними. На нашу думку, ця співпраця має ґрунтуватись на статуті територіальної громади.

Конституція України розглядає територіальну громаду як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [2].

Територіальна громада є основним суб'єктом місцевого самоврядування (відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). У зв'язку з цим цілком вірно

автори іменують статuti територіальних громад «локальними конституціями» [3]. Наразі важливою практичною проблемою є оптимізація порядку прийняття та державної реєстрації статутів територіальних громад з тим, щоб статuti з'явилися у кожній територіальній громаді. Відповідно, науковою проблемою є формулювання пропозицій з вдосконалення порядку прийняття та державної реєстрації цих актів.

Аналіз досліджень. Проблеми статутів територіальних громад аналізувались такими вченими, як М. О. Баймуратов, О. В. Баганов, Н. В. Мішина, О. С. Орловський, О. Ф. Фрицький, ін. Однак, в їхніх працях увага питанням, проаналізованим у статті, або майже не приділялась, або приділялась відносно давно (наприкінці 1990-х – на початку 2000-х рр.).

Метою статті є формулювання пропозицій з вдосконалення порядку прийняття та державної реєстрації статутів територіальних громад.

Відповідно до ст. 19 Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», «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» [4].

Виходячи з норм Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», статут територіальної громади є факультативним, а не обов'язковим документом – у вищевказаній цитаті вказано, що «представницький орган місцевого самоврядування *може* (курсив наш. – І.І.) прийняти статут територіальної громади села, селища, міста».

У зв'язку з чим виникає питання: чи має рацію законодавець, коли проголошує статут територіальної громади актом, прийняття якого є не обов'язком, а правом представницького органу місцевого самоврядування?

Основним аргументом на користь факультативності статутів територіальних громад є відсутність необхідності вживати примус для того, щоб статути були прийняті, та відповідно – надання територіальній громаді свободи вибору рішення у цьому випадку.

І дійсно, наразі далеко не усі територіальні громади мають свої статути. На наш погляд, така ситуація склалась тому, що фактично є лише три групи питань, які вирішуються не на державному рівні, а на місцевому рівні – причому, лише у статутах територіальних громад. М. Кушнір охарактеризував їх як «проблеми, пов'язані із урегулюванням загальних зборів місцевої громади; проблеми, пов'язані із урегулюванням громадських слухань на рівні територіальної громади; проблеми, пов'язані із урегулюванням місцевих ініціатив територіальної громади» [5]. Він зробив це узагальнення на підставі аналізу норм Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Г. В. Макаров дослідив проблему обов'язковості статутів для територіальних громад та зазначив: «ідея обов'язкового ухвалення територіальними громадами своїх статутів та підвищення їхнього статусу знайшла своє відображення у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженій відповідним Указом Президента України № 212/2012 від 24 березня 2012 р. Разом із тим у процесі вдосконалення інституту статутів територіальних громад мають бути враховані деякі особливі умови розвитку статутного права в Україні, відмінні від європейських... В Україні... статутне право діяло в основному на тих територіях, які перебували у складі Речі Посполитої та Угорщини, з кінця 18 ст. – у складі Австро-Угорщини. Після інкорпорації більшої частини українських земель до складу Російської Імперії самоврядування у формі Магдебурзького права було ліквідоване, а разом із ним – і статути міст. За радянських часів однопартійна система перетворила місцеві ради на вертикаль представницьких органів, причому без чіткого розподілу сфер компетенції органів місцевого самоврядування різного рівня» [6].

З іншого боку, статут територіальної громади можна було б впровадити як обов'язковий акт для кожної територіальної громади. Це певною мірою порушувало б проголошений Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами, але з іншого боку, – сприяло б реалізації принципу рівності по відношенню до усіх членів територіальних громад. Адже наразі члени тих територіальних громад, які мають статут, знаходяться у більш привілейованому положенні з точки зору реалізації їхніх прав

на участь у місцевому самоврядуванні у частині місцевих ініціатив, загальних зборів за місцем проживання та місцевих громадських слухань.

О. В. Батанов з цього приводу пише: «чи потрібний узагалі статут територіальної громади в умовах максимальної законодавчої уніфікації моделі місцевого самоврядування в Україні та детальної регламентації структури органів місцевого самоврядування, їхніх повноважень та форм роботи? Відповідь має бути однозначною: так, статут потрібний, насамперед, із огляду на те, що його прийняття дасть можливість ліквідувати існуючі прогалини у правовій регламентації питань організації місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, статут певною мірою сприятиме процесу формування територіальної громади, тобто спільноти людей-мешканців населеного пункту, об'єднаних необхідністю вирішення спільних питань» [7, с. 38].

Отже, аргументи на користь того, щоб зробити прийняття статуту територіальної громади обов'язковим, а не факультативним, є більш переконливими, ніж аргументи проти цього. У зв'язку з цим, пропонуємо ч. 1 ст. 19 Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти у такій редакції: «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 приймає статут територіальної громади села, селища, міста».

Відповідно до п.48 ст.26 Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», питання затвердження статуту територіальної громади вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради [4]. Таким чином, статут територіальної громади приймає сільська, селищна або міська рада. У зв'язку з цим виникає питання: можливо, доцільним було б прийняття статутів територіальних громад на референдумах?

О. В. Батанов у 2004 р. розмірковував: «з огляду на те, що основною вимогою до представницького органу місцевого самоврядування є репрезентативність, він не має бути компетентнішим за територіальну громаду в конкретних галузях місцевого життя, позаяк його основна роль у системі місцевого самоврядування полягає у вираженні волі місцевих жителів. Тому вважаємо, що має бути передбачена можливість прийняття статуту територіальної громади безпосередньо населенням на місцевому референдумі» [7, с. 39].

Натомість, В. М. Шаповал (не по відношенню до статутів територіальних громад конкретно, а взагалі розмірковуючи про співвідношення між безпосередньою та представницькою демократією) зазначив, що навряд чи доцільно встановлювати у законодавстві дуже широкий перелік питань, що вирішуються на референдумі. На його думку, це виказує «своєрідну недовіру виборному політичному представництву, його нібито другорядність і навіть вторинність щодо безпосереднього здійснення влади її носієм – народом» [8, с. 11].

Але, крім теоретичних міркувань вчених, доцільно виходити і із сучасного стану діючого законодавства. З приводу прийняття статутів територіальних громад на референдумах зазначимо таке.

При вирішенні цього питання наразі (у 2020 р.) треба виходити з того, що проведення місцевих референдумів взагалі не регламентується на державному рівні зі втратою чинності Законом від 3 липня 1991 р. «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» [9], так само, як і Законом від 6 листопада 2012 р. «Про всеукраїнський референдум» [10] (тобто, не можна застосувати навіть аналогію закону).

Отже, пропозиція приймати статут територіальної громади на місцевому референдумі вимагає одночасного перегляду референдного законодавства України на державному рівні. Таким чином, її швидка реалізація

є неможливою.

З іншого боку, прийняття статутів територіальних громад місцевими радами не викликає процесуальних труднощів. Сільська, селищна, міська рада – це представницький орган місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування» (далі – Закон) визначає представницький орган місцевого самоврядування як виборний орган, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення (ст. 1 Закону). Сільська, селищна, міська рада проводить свою роботу сесійно (ч. 1 ст. 46 Закону). Сесія скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал (ч. 5 ст. 46 Закону). Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян (ч. 12 ст. 46 Закону).

Нормотворчий процес відбувається відповідно до регламенту місцевої ради. На відміну від актів про організацію та проведення місцевого референдуму, Регламент є у кожній місцевій раді.

Після того, як статут територіальної громади прийнято, його необхідно зареєструвати. Наразі ч. 2 ст. 19 Закону встановлює, що «статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань», а у ч. 3 зазначається, що у такій реєстрації може бути відмовлено: «підставою для відмови в державній реєстрації статуту територіальної громади може бути його невідповідність Конституції та законам України. Відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку» [4].

Норма про необхідність державної реєстрації статутів територіальних громад конкретизується у Положенні про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150.

Фахівці з конституційного права майже не приділяють уваги проблемам державної реєстрації статутів територіальних громад. Чи не єдине зауваження з цього приводу висловив О. В. Батанов, зазначивши, що «статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України» [7, с. 39]. На нашу думку, статут територіальної громади взагалі не має підлягати державній реєстрації.

Стосовно державної реєстрації статутів територіальних громад, прослідковуються дві паралелі.

Першу паралель можна провести, виходячи з назви акту, який реєструється – «статут». В Україні на підставі статутів діє низка юридичних осіб, здебільшого такі юридичні особи публічного права, як товариства. Стаття 87 Цивільного кодексу України передбачає, що «установчим документом товариства є затверджений учасниками статут або засновницький договір між учасниками, якщо інше не встановлено законом» [12].

Саме він підлягає державній реєстрації (до речі, також як і статут територіальної громади – для набуття чинності). Порядок державної реєстрації для цих статутів не передбачено окремо – їхня державна реєстрація здійснюється в рамках державної реєстрації юридичної особи. Відповідно до Закону України від 15 березня 2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», «державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців – засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені цим Законом,

шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру. Порядок проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців включає, зокрема: перевірку комплектності документів, які подаються державному реєстратору, та повноти відомостей, що вказані в реєстраційній картці; перевірку документів, які подаються державному реєстратору, на відсутність підстав для відмови у проведенні державної реєстрації; внесення відомостей про юридичну особу або фізичну особу – підприємця до Єдиного державного реєстру; оформлення і видачу виписки з Єдиного державного реєстру» (ст. 4) [13].

Другу паралель можна провести, виходячи з того, що статут територіальної громади – це нормативно-правовий акт підзаконного характеру. В Україні існує практика державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів. Перелік органів, акти яких набувають чинності після такої державної реєстрації, та вимоги до підзаконних актів, які підлягають державній реєстрації, наводяться в Указі Президента України від 3 жовтня 1992 р. «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та у Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731.

Але, аналіз змісту цих актів надає підстави стверджувати, що державна реєстрація статутів територіальних громад відбувається за процедурою, ближчою до державної реєстрації не нормативно-правових актів, а статутів юридичних осіб публічного права. До того ж, ніколи не реєструються акти органів місцевого самоврядування – тільки акти органів державної влади. Не підлягають реєстрації і акти представницьких органів (крім того, в Україні немає іншого, ніж статут територіальної громади, нормативно-правового акта з назвою «статут»).

Доцільним виявляється скасування вимоги про державну реєстрацію статутів територіальних громад. Адже вони є актами представницьких органів місцевого самоврядування, до яких завжди можна застосувати положення ч. 2 ст. 144 Конституції України щодо того, що «рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [2].

Для усунення плутанини між статутами певних юридичних осіб публічного права та статутами територіальних громад сіл, селищ, міст, на нашу думку, термін «статут територіальної громади» слід замінити терміном «хартія територіальної громади». Більшість англійських країн для найменування цих актів як раз і використовуює термін «хартія» (charter, див. напр. [14]). Це буде відповідати сучасній європейській практиці у цій сфері.

Висновки з даного дослідження. У статті запропоновано встановити обов'язковість прийняття свого статуту для кожної територіальної громади та покласти обов'язок прийняття статуту територіальної громади на відповідну місцеву раду як на представницький орган територіальної громади та скасувати державну реєстрацію для статутів територіальних громад. Така практика існує у більшості європейських країн.

Також сформульовано, що на підставі європейського досвіду доцільно замість терміну «статут територіальної громади» використовувати термін «хартія територіальної громади» – здебільшого для уникнення аналогій, коли йдеться про статuti територіальних громад та певних юридичних осіб приватного права. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у вирішенні питання щодо того, чи необхідно запровадити спеціальну процедуру прийняття статуту територіальної громади у місцевій раді.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126-138.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 142.
3. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практичний коментар / за заг. ред. О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної, К.В. Терзіанової. Одеса: ПП „Євродрук”, 2012. 192 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Кушнір М. Статут територіальної громади в законодавчому полі держави. URL : <http://old.niss.gov.ua/monitor/november08/1.htm> (дата звернення: 01.03.2020).
6. Макаров Г.В. Проблеми прийняття та функціонування статутів територіальних громад. Аналітична записка. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/> (дата звернення: 01.03.2020).
7. Батанов О. В. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Юридичний журнал*. 2004. № 3. С. 38-40.
8. Шаповал В. М. Безпосередня демократія і представницька демократія у взаємозв'язках. *Право України*. 2004. № 8. С. 8-12.
9. Про всеукраїнський та місцевий референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 33. Ст. 443.
10. Про всеукраїнський референдум : Закон від 6 листопада 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 44-45. Ст. 634.
11. Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150. *Офіційний вісник України*. 1998. № 30. Ст. 1133.
12. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.
13. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 березня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31. Ст. 263.
14. 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.