

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ЮДІНА АЛЛА ФЕДОРІВНА

**СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

м. Миколаїв – 2020 рік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Конституційне визнання місцевого самоврядування та прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сприяло зміцненню правового статусу територіальних громад, визначивши їх первинними суб'єктами місцевого самоврядування та основними носіями його функцій і повноважень.

Орієнтація на прийняття статутів територіальної громади як своєрідних «комунальних конституцій» найоптимальніше відповідає принципам самоорганізації населення за місцем проживання, розмаїття й свободи вибору жителями напрямів і видів локальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення. Статути територіальних громад відтворюють та адаптують до місцевих умов численні закономірності, впорядковують їх з точки зору логічного викладу, супроводжують необхідними коментарями, сприяють виникненню у населення правильних та досить ґрунтовних уявлень про структуру та роботу механізму місцевого самоврядування тощо.

Водночас, слід констатувати вкрай повільний розвиток статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в сучасній Україні, низький якісний рівень статутів територіальних громад, що, значною мірою, обумовлено відсутністю фундаментальних наукових розробок з цієї проблематики.

Важливим науковим джерелом теорії муніципального статутного права в Україні є праці вітчизняних дослідників. Окремі аспекти проблеми статутів територіальних громад досліджувалися у наукових працях таких вчених, як М. Баймуратов, Ю. Бальций, О. Батанов, В. І. Борденюк, Р. Давидов, Ю. Делія, О. Євтушенко, Т. Калиновська, В. Кампо, М. Корнієнко, О. Орловський, М. Петришина, В. Погорілко, Х. Приходько, М. Пухтинський, В. Федоренко, О. Фрицький, Г. Чапала, В. Шкабаро та інших вчених, наявність яких свідчить про становлення й розвиток теорії муніципального статутного права в Україні.

Аналіз окремих аспектів статутного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування у сучасній зарубіжній науці проводився у працях В. Васильєва, О. Кудрякова, В. Мокрого, М. Постового, О. Сергєєва, О. Сикайло, В. Фадєєва, С. Чащиної, О. Ічеркасова, К. Шугриної та ін.

Вагоме місце серед наукових джерел, які вивчалися та використовувалися під час написання дослідження, займають праці теоретиків права. Так, різні аспекти сутності, змісту та класифікації джерел права досліджували С. Алексєєв, В. Бабкін, А. Васильєв, Р. Васильєв, П. Недбайло,

В. Нерсисянц, Н. Пархоменко, П. Рабінович, О. Скакун, Ю. Тихомиров, Ю. Шемшученко та ін.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є комплексний аналіз теорії і практики статутної нормотворчості в Україні, формулювання наукових положень поняття статуту територіальної громади, місце статуту територіальної громади у системі джерел права, актуальні проблеми структури і змісту статуту територіальної громади, специфіка його норм.

Окреслена мета зумовила вирішення таких завдань:

- проаналізувати конституційно-правові основи місцевого самоврядування та їх відповідність європейським правовим стандартам місцевої демократії;
- розкрити характеристику територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу;
- визначити юридичні акти органів місцевого самоврядування;
- висвітлити нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин;
- охарактеризувати концептуальні засади статуту територіальної громади;
- розглянути норми статуту територіальної громади та їх видову характеристику;
- висвітлити функціонування статутів локальних громад країн ЄС: досвід для України;
- з'ясувати основні законодавчі проблеми статутів територіальної громади та шляхи їх вирішення.

Об'єктом дослідження є врегульовані правовими нормами суспільні відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю територіальних громад в Україні.

Предметом дослідження є процес реалізації статуту територіальної громади як складової місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої у дослідженні мети, автор використовував систему принципів та підходів, яка побудована на філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методах:

- діалектичний (використаний для розкриття особливостей та ролі статутів у процесах становлення місцевого самоврядування);
- соціологічний (знайшов своє застосування в ході аналізу внутрішніх і зовнішніх чинників і суспільних процесів, що обумовлюють становлення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, а також при аналізі сучасного стану статутної регламентації муніципально-правових відносин в Україні);

➤ формально-логічний (застосовувався при визначенні основних понять юридичних конструкцій, правових основ вирішення юридичних колізій конституційного, законодавчого та статутного регулювання муніципальних відносин в Україні);

➤ системно-функціональний (надав можливість здійснити класифікацію функцій статутів територіальних громад, а також основних форм їх впливу на розвиток місцевого самоврядування, виявлення ознак статутів територіальних громад, їх місця і ролі серед інших джерел права України);

➤ порівняльний (за його допомогою здійснено аналіз різних моделей статутного регулювання муніципальних відносин в Україні та зарубіжних країнах).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дослідженні положення можуть бути використані у правотворчій діяльності при підготовці нових та вдосконаленні чинних нормативно-правових актів щодо статутної нормотворчості в Україні; у правозастосовній практиці щодо статутної нормотворчості в Україні; у навчальному процесі при викладанні курсів з конституційного права, муніципального права тощо.

Структура та обсяг дослідження обумовлені метою і завданнями дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У *першому розділі* «Територіальні громади в системі місцевого самоврядування: теоретичні засади» Досліджено теоретичні поняття та зміст територіальна громада, її місце та роль в системі місцевого самоврядування.

Підрозділ 1.1 «Аналіз конституційно-правових основ місцевого самоврядування та їх відповідність європейським правовим стандартам місцевої демократії». Показано що становлення місцевого самоврядування є надзвичайно складним та суперечливим процесом для будь-якої країни, яка, спираючись на різні історичні та національні чинники, різний рівень соціально-економічного розвитку, особливості правових систем має особливу, власну модель місцевого самоврядування. Однак, це не заважає європейським

країнам керуватися одними й тими самими цінностями, а саме європейськими правовими стандартами місцевого самоврядування. Тому тільки доведення до кінця довготривалої реформи місцевого самоврядування з урахуванням європейських правових стандартів місцевого самоврядування дозволить говорити про утвердження в Україні реального громадянського суспільства та правової держави.

Наголошено що загалом, якщо говорити про процес створення міжнародних стандартів, то варто відмітити, «що останні стали віддзеркаленням інтеграційних процесів, які відбувалися на території західноєвропейських держав. Вони розпочалися з моменту створення Ради Європи, яка стала першою європейською міжурядовою організацією після Другої світової війни»

Показано «що повноцінна реалізація Хартії в Україні можлива лише відповідно до чинної Конституції України. Звісно багато положень чинної Конституції України фактично ґрунтуються на положеннях Хартії, що є цілком логічним, оскільки відповідає європейському вибору України. Наприклад, місцеве самоврядування визнається і гарантується на рівні Конституції України. Статті 140 і 143 Конституції України частково запроваджують принцип субсидіарності. Конституційні принципи організації системи місцевого самоврядування в Україні також співзвучні з деякими положеннями Хартії». Водночас, незважаючи на все це, ціла низка принципів Хартії не реалізуються нашою державою, а деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством.

Зроблено висновок що незважаючи на позитивні нормативно-правові кроки у цій сфері система врядування на регіональному рівні призводить до надмірної централізації державної влади. На сьогодні питання законодавчих основ місцевого самоврядування в Україні є далеко не безпроблемним. Так, залишається недостатньо врегульованим питання нормотворчості органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Законодавча основа прийняття органами місцевого самоврядування нормативних актів потребують вдосконалення та доопрацювання.

Підрозділ 1.2 «Загальна характеристика територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу». Зауважено що в Україні територіальні громади являють собою первинний головний суб'єкт місцевого самоврядування. І розвиток кожної окремої територіальної громади, з однієї сторони, впливає на розвиток конкретних органів місцевої влади, а, з іншої сторони, - на розвиток місцевого самоврядування всієї країни. Тобто, від якості та ефективності діяльності територіальних громад залежить

«дієвість» як усього механізму державного управління в цілому так і місцевого, зокрема.

У свою чергу, ефективність та якісність будь-якої територіальної громади залежать від законодавчого закріплення можливостей і гарантій їх розвитку та функціонування. У зв'язку з цим є підстави стверджувати, що особливості правового статусу окремих видів територіальних громад в Україні на сьогодні потребують ґрунтовного та всебічного дослідження.

Показано що дослідження особливостей правового статусу територіальних громад в Україні «за логікою речей» вимагає, перш за все, визначення поняття «правовий статус територіальної громади».

Поняття «правовий статус територіальної громади» є складовим і умовно може бути поділено на наступні частини: «правовий статус» та «територіальна громада». Таким чином, визначення поняття «правовий статус територіальної громади» вимагає визначення понять «територіальна громада» та «правовий статус».

Наголошено що поняття «питання місцевого значення» доцільно визначити як питання, які впливають із колективних інтересів місцевих жителів - членів відповідної територіальної громади вирішуються ними або віднесені до компетенції місцевого самоврядування, а також інші питання, котрі належать до компетенції органів державної влади України.

Стаття 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпила за органами місцевого самоврядування права на прийняття статутів територіальної громади села, селища, міста, у рамках яких можуть закріплюватись специфічні особливості організації діяльності окремих самоврядних одиниць.

Зроблено висновок що однією з особливостей правового статусу територіальних громад, на нашу думку, справедливо визнати нормативно-правову основу їх діяльності.

У перелік джерел права, які закріплюють правове положення територіальних громад в Україні на локальному рівні, входять такі нормативно-правові акти, як статут (устав, положення чи хартія).

Показово, що статут територіальної громади покликаний детально конкретизувати її права та обов'язки, визначити модель (вид) обраного представницького органу, його структурний та кількісний склад, порядок укладення різних договорів та угод, де визначається процедура їх затвердження і прийняття, обсяг матеріальної та іншої відповідальності, а також спосіб та умови внесення зміни до них.

У другому розділі «Особливості статуту територіальної громади в системі актів місцевого самоврядування». Надано загальну характеристику статутам територіальних громад, їх особливостям в системі місцевого самоврядування. Досліджено юридичні та нормативні акти представницьких органів в системі місцевого самоврядування .

Підрозділ 2.1. «Юридичні акти органів місцевого самоврядування». Показано що діяльність органів місцевого самоврядування супроводжується прийняттям різноманітних юридичних актів, які в правовій науці прийнято називати правовими актами управління. На сьогодні наука адміністративного права широко оперує такими поняттями, як «правовий акт» або «правовий акт управління». При цьому науковці не звертають належної уваги на доцільність наділення акту управління такою властивістю, як «правовий», а також на можливість використання поняття «управління» в зазначеному словосполученні. Тому пропонуємо розглянути причини неможливості використання зазначених термінів у словосполученні «правовий акт управління», розпочавши з доцільності використання терміну «правовий».

Запропоновано на підставі викладеного вище розуміти під юридичним актом підзаконний односторонній акт органу публічної адміністрації, який спрямований на виникнення, зміну та припинення відносин у сфері публічного права. На нашу думку, відповідне визначення найбільш точно дозволяє зрозуміти, що собою представляє юридичний акт і які відносини він регулює.

Акцентовано що у зв'язку з тим, що на сьогодні існує велика кількість юридичних актів, які приймаються органами місцевого самоврядування, то вважаємо доцільним надати їх класифікацію. Це має велике теоретичне й практичне значення, оскільки відображає специфіку завдань і функцій, які виконують органи місцевого самоврядування в повсякденній діяльності. Окрім цього, класифікація юридичних актів полегшує роботу з ними, тому що дозволяє об'єднати в одне ціле велику кількість актів, які приймаються органами місцевого самоврядування.

Констатовано що, юридичні акти органів місцевого самоврядування можуть бути класифікованими за такими критеріями:

1. Залежно від юридичних властивостей вони поділяються на: нормативні акти; адміністративні акти.
2. В залежності від форми актів, які приймаються органами місцевого самоврядування їх можна поділити на: розпорядження (якщо вони приймаються головою); рішення (якщо вони приймаються радою).
3. У залежності від спрямованості юридичних актів: зовнішні (ті, які розповсюджуються на приватних осіб, викликаючи тим самим виникнення, зміну або припинення правовідносин між органом місцевого самоврядування

та приватною особою, наприклад, рішення місцевої ради про надання дозволу на використання земельної ділянки з метою зведення на ній лікарні); внутрішні (ті, які приймаються для регулювання відносин, які складаються в середині органів місцевого самоврядування, наприклад, наказ про призначення особи на посаду в органі місцевого самоврядування).

4. Залежно від дії в часі вони поділяються на: безстрокові, коли актом не встановлено строку його дії; термінові, коли в акті встановлено строк їх дії; - тимчасові, коли акти діють протягом невизначеного, але, як правило, нетривалого часу».

Підрозділ 2.2 «Нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин». Наголошено що порядок прийняття актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування регламентований ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема частина перша закону встановлює, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Тобто, результатом нормотворчої діяльності місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування є нормативні акти.

З'ясовуючи місце нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин слід виходити із загальнотеоретичних підходів та розумінь нормативно-правового акта як джерела (форми) права.

Показно що що нормативним актам представницьких органів місцевого самоврядування як підзаконним характерна одна особливість - вони не повинні суперечити законам України. З іншого боку, нормативні акти суб'єктів правотворчості в межах адміністративно-територіальної одиниці мають свої особливості як по змісту, так і за юридичною силою, яка визначається компетенцією правотворчого органу і сферою дії нормативного акту.

Водночас нормативні акти представницьких органів мають специфічні особливості. Зокрема, дія таких актів поширюється лише в межах територіальної одиниці, що є територіальною основою для діяльності представницьких органів місцевого самоврядування; нормативні акти представницьких органів є правовою формою реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади.

З'ясовуючи місце та роль нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування в системі регулювання муніципальних відносин можна зробити наступні висновки, зокрема:

1)на нашу думку, нормотворча діяльність представницьких органів місцевого самоврядування реалізується шляхом прийняття нормативних актів

в процесі практичного здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування;

2) нормативні акти представницьких органів місцевого регулювання виконують як юридичну так і соціальну роль в системі регулювання суспільних відносин на місцях.;

3) нормативним актам представницьких органів місцевого самоврядування крім регулятивної функції притаманна і особлива соціальна роль.

Підрозділ 2.3. «Концептуальні засади статуту територіальної громади міста». Акцентовано увагу на тому що статут територіальної громади є документом нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин всередині територіальної спільноти. Через призму цього визначення вже стає очевидним «дуалістичність» змісту поняття статуту: з одного боку як документа, що належить до сфери правових відносин, а з другого - як сукупності соціально-політичних і економіко-господарських взаємин між суб'єктами територіальної громади. Розглянемо суть статуту в першому розумінні.

Констатовано що за підходом до своєї побудови, статут має відповідати критерію системності. Своєю структурою він поєднує всі елементи життя місцевої спільноти. З таких умов статут територіальної громади буде стимулювати місцевий розвиток, співпадати із стратегічними пріоритетами, базуватись на місцевих силах, які налаштовані на прогрес.

Показано що сутність статуту має відображати його відкритість, націленість на використання творчого потенціалу, рівень його адаптивності до змін, можливості пристосуватись до широкого спектру умов, здібності до самовдосконалення. Більш того, в ряді випадків статут може ініціювати зміни, заохочувати інновації. Таким чином, статут отримує ознаку відкритої системи.

Зроблено висновок що враховуючи зазначене вище, структуру статуту слід будувати по принципу відкритого кодексу, що містить в собі тільки набір основних положень, норм та правил. Створюється так би мовити «тіло», каркас документу. Розшифровка та тлумачення цих положень, процедурні та процесуальні аспекти, механізми реалізації - все це приєднується до каркасу статуту у вигляді додатків. Така побудова статуту спрощує процес його прийняття та реєстрації.

Відкритість статуту означає можливість його поповнення новими нормами та статтями, що робить його документом постійного динамічного розвитку, коли він розвивається вмісті з містом, під його впливом, а також сам забезпечує оновлення всіх аспектів життя міста та міської громади.

Підрозділ 2.4. «Норми статуту територіальної громади та їх видова характеристика». Показано що сьогодні вкрай необхідний комплексний науковий підхід до проблем нормативно-правового регулювання порядку організації та здійснення місцевого самоврядування, в тому числі формування сучасних підходів до розуміння правової природи норм статутів територіальних громад. Адже для «радянської та пострадянської юридичної науки традиційним був постулат щодо зв'язку норми права, нормативно-правового акта і держави - творцем права виступає держава. Традиційно в межах теорії права розглядалося поняття норми права як правила, яке виходить від держави в особі відповідних посадових осіб або органів.

Акцентовано що ключовими особливостями, що різнять норми статутів територіальних громад від інших локальних норм конституційного права, які містяться в актах місцевого самоврядування та є кваліфікуючими ознаками статутних норм, є наступні: 1) норми статутів територіальних громад є пріоритетними серед норм актів місцевого самоврядування за характером вираженої в них волі територіальних громад; 2) за змістом вони наділені вищою юридичною силою щодо норм інших актів місцевого самоврядування; 3) за способом регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування в переважній більшості вони мають імперативний, категоричний характер; 4) інтегративний характер цих норм; 5) особливе функціональне (переважно установче) навантаження цих норм; 6) найбільша стабільність цих норм щодо норм інших актів місцевого самоврядування; 7) спеціальний локальний механізм реалізації та захисту цих норм.

Зроблено висновок що дослідження питання щодо класифікацій норм статутів територіальних громад свідчить, що муніципальні статутні норми не існують хаотично, а утворюють певні структурні групи, об'єднані функціональними зв'язками. Це дало змогу автору зробити висновок про існування системи норм статутів територіальних громад як сукупності різнорівневих, взаємопов'язаних і взаємозумовлених правових норм, що об'єднані між собою структурно-функціональними зв'язками з метою регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування в конкретному селі, селищі або місті виходячи з історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших місцевих особливостей і традицій.

У третьому розділі «Шляхи вдосконалення статутного регулювання системи місцевого самоврядування в Україні» у розділі досліджено, основні шляхи вдосконалення статутного регулювання системи місцевого самоврядування в Україні. Досліджено питання та функціонування статутів локальних громад країн ЄС: та практичний досвід для України. Показано

напрями вирішення законодавчих проблем щодо врегулювання статусу статутів громад.

Підрозділ 3.1 «Функціонування статутів локальних громад країн ЄС: досвід для України» Показано що інколи трапляються використання терміну «статут» навіть щодо локальних актів тих країн, де жодних статутів не приймають. Наприклад, науковці публікують статті про локальні статути Франції, Фінляндії, Швеції. Однак таке формулювання дослідницького питання може, певною мірою, вводити читачів в оману. Причина таких формулювань полягає в тому, що зазвичай громади, а точніше їхні представницькі органи мають право на певну нормотворчість, однак ці норми не є статутами територіальних громад у вузькому значенні. Так, ради фінських комун приймають так звані «адміністративні регуляції», що є рішеннями щодо конкретних власних організаційних справ (а вже, наприклад, питання збору податків комуною повинне регулюватися лише на рівні закону). У випадку Швеції нормотворчість комунальних представницьких органів є радше зібранням постанов, які значною мірою перегукуються з українськими статутами територіальних громад, однак через свою розрізненість і неоднорідність не можуть вважатися їхніми аналогами. Водночас деякі дослідники, наприклад О. Лундін, вважають, що рішення рад щодо внутрішньої організації власного самоврядування можна вважати квазі-конституційними статутами повних громад. Щодо Франції, то там лише розглядається можливість створення статутної автономії (реальні підстави для неї існують лише в так званих Заморських територіях, які мають особливий статус).

Зроблено висновок що кожен з наведених зарубіжних прикладів статутного регулювання системи місцевого самоврядування має позитивні риси, які можна застосувати в українських умовах уже зараз чи згодом. У частині країн із розвиненою демократією можуть прийматися статути не лише для локального, а й для регіонального рівнів. Статути територіальних громад Польщі можуть слугувати зразком для чіткості і лаконічності формулювання статутних положень, німецька практика корисна як приклад мінімального втручання держави у статутний процес, швейцарська - великою роллю самої громади в місцевому самоврядуванні, увагою до боротьби проти кумівства та відсутністю положень, не пов'язаних із правовим регулюванням, а італійська - урахуванням думки меншості та наближеністю статутів до ідеалу «малої конституції». Підсумовуючи, зазначимо, що іноземний досвід важливо не так запозичити, як осмислити та врахувати зроблені висновки при впровадженні статутів в українських реаліях.

Підрозділ 3.2. «Статут територіальної громади: законодавчі проблеми та шляхи їх вирішення». Наголошено що, багато питань внутрішнього функціонування територіальних громад, діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії між собою залишаються нерегульованими формальним законодавством. Існують значні відмінності в історичних традиціях місцевого самоврядування різних регіонів України. Отже, розв'язання таких питань потребує розроблення та прийняття територіальними громадами своїх статутів.

У зв'язку з цим, статут територіальної громади, загальні засади щодо якого містяться у статті 19 Закону України про місцеве самоврядування, набирає вагомого значення під час вирішення низки питань місцевого значення.

Тому вважаємо за доцільне виписати на рівні закону більш чітку дефініцію місцевої ініціативи територіальної громади, а також передбачити процедурні моменти механізму реалізації цієї форми місцевої демократії (наприклад, у вигляді певної ініціативної групи жителів відповідної територіальної громади).

Зроблено висновок що методологічною основою у підходах, пов'язаних з місцевим самоврядуванням загалом і визначенням статуту територіальної громади як малої конституції відповідного соціуму зокрема, має стати розуміння, сприйняття і застосування філософської позиції - місцеве управління належить жителям відповідної територіальної громади. Цей локальний нормативно-правовий акт має, насамперед, детально визначати правовий статус територіальної громади села, селища, міста та конкретизувати їх конституційну, муніципальну, цивільну, адміністративну правосуб'єктність. Розробка, прийняття, затвердження статутів територіальних громад є одним із первинних кроків у процесі самоідентифікації цих громад. Зменшення значення статутів громад призводить до мінімізації активності населення у вирішенні питань місцевого значення.

З огляду на цей постулат мають бути законодавчо унормовані такі форми безпосередньої демократії, як загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання.

ВИСНОВКИ

В процесі написання роботи, автором зроблені наступні висновки та узагальнення:

1. Система публічної влади в Україні з початку проголошення її незалежності з елементами радянського адміністративно-територіального

устрою призвела до початку формування номенклатурно-бюрократичної моделі місцевого самоврядування. Незважаючи на позитивні нормативно-правові кроки у цій сфері система врядування на регіональному рівні призводить до надмірної централізації державної влади. На сьогодні питання законодавчих основ місцевого самоврядування в Україні є далеко не безпроблемним. Так, залишається недостатньо врегульованим питання нормотворчості органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Законодавча основа прийняття органами місцевого самоврядування нормативних актів потребують вдосконалення та доопрацювання. Адже, без достатньої та внутрішньо узгодженої нормативно-правової бази місцеве самоврядування не зможе ствердитися як головна підвалина демократії в Україні, водночас не відбудеться встановлення правової соціальної держави і громадянського суспільства. Використання європейських правових стандартів побудови місцевого самоврядування повинні стати базисом та орієнтиром для проведення комплексу реформ у системі врядування на регіональному рівні в Україні.

2. Маємо підстави констатувати, що правовий статус територіальної громади - це система юридично закріплених прав та обов'язків жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільно об'єднаних жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр. Основними законодавчо-закріпленими видами територіальних громад в Україні є територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; територіальна громада селища; територіальна громада міста. Правовий статус територіальних громад в Україні має певні особливості. По-перше, повноваження територіальних громад поділяються на власні та делеговані; по-друге, територіальні громади мають власний особливий діапазон та правову природу об'єктів впливу; по-третє, територіальні громади мають власну нормативно-правову основу діяльності.

3. На підставі викладеного в дослідженні, робимо висновок стосовно необхідності заміни категорії «правовий акт управління» категорією «юридичний акт», яка більше відповідає реаліям сьогодення. Серед юридичних актів, які приймаються органами місцевого самоврядування, доцільно виділяти нормативні та адміністративні акти.

4. З'ясовуючи місце та роль нормативних актів представницьких органів місцевого самоврядування в системі регулювання муніципальних відносин можна зробити наступні висновки, зокрема: на нашу думку,

нормотворча діяльність представницьких органів місцевого самоврядування реалізується шляхом прийняття нормативних актів в процесі практичного здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування. Змістом нормотворчої діяльності є встановлення юридичних норм, які є загальнообов'язковими для виконання всіма суб'єктами муніципальних відносин у відповідних територіальних межах. Саме на місцевому рівні конституційні та законодавчі положення підлягають подальшій деталізації в рамках локальних рішень, які приймаються територіальними громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та конкретизуються щодо окремих самоврядних територіальних одиниць з урахуванням місцевих традицій та особливостей; нормативні акти представницьких органів місцевого регулювання виконують як юридичну так і соціальну роль в системі регулювання суспільних відносин на місцях. Зокрема, юридична роль нормативних актів місцевих рад полягає в тому, що вони регулюють значне коло суспільних відносин в межах адміністративно-територіальної одиниці в сфері вирішення питань місцевого значення шляхом конкретизації законодавчих положень. Нормативні акти приймаються представницькими органами місцевого самоврядування з урахуванням інтересів територіальної громади. Саме на місцевому рівні закріплюється правовий механізм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення; нормативним актам представницьких органів місцевого самоврядування крім регулятивної функції притаманна і особлива соціальна роль. Саме на місцевому рівні при розробці та прийнятті нормативних актів існує можливість прямої участі населення в правотворчому процесі.

5. Норми статутів територіальних громад – це загальнообов'язкові для виконання на території, на які розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, правила поведінки, які мають публічно-владний характер, регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, приймаються представницькими органами місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад, та забезпечуються державними та іншими публічними засобами гарантування. Ключовими особливостями, що різнять норми статутів територіальних громад від інших локальних норм конституційного права, які містяться в актах місцевого самоврядування та є кваліфікуючими ознаками статутних норм є те, що: 1) норми статутів територіальних громад є пріоритетними серед норм актів місцевого самоврядування за характером вираженої в них волі територіальних громад; 2) за змістом вони наділені вищою юридичною силою щодо норм інших актів місцевого самоврядування; 3) за способом регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування у переважній більшості вони мають

імперативний, категоричний характер; 4) інтегративний характер цих норм; 5) особливе функціональне (переважною мірою установче) навантаження цих норм; 6) найбільша стабільність цих норм щодо норм інших актів місцевого самоврядування; 7) спеціальний локальний механізм реалізації та захисту цих норм. Структура будь-якого статуту територіальної громади відображає його зміст, дає уявлення про основні питання, що підлягають муніципальному статутному регулюванню у кожній конкретній територіальній громаді. Категорія «структура статуту територіальної громади» є складовим елементом такого явища, як форма статуту територіальної громади, під якою, на наш погляд, варто розуміти спосіб організації та упорядкування нормативного матеріалу, який містить кожний окремо взятий статут територіальної громади.

Форма статуту територіальної громади має зовнішню і внутрішню сторони, тобто систему і структуру. Система статуту територіальної громади, як об'єктивне муніципально-правове явище впливає на його внутрішню побудову, яка значною мірою формується під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників, із врахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних або інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті. Водночас, зв'язок системи і структури статуту територіальної громади є взаємним. Структура статуту територіальної громади не лише відображає його систему, а й впливає на якісні характеристики цієї системи. Звідси, структура статуту територіальної громади – це спосіб внутрішньої побудови його тексту (за логічними критеріями) на окремі складові частини, тобто порядок об'єднання однорідних муніципальних статутних норм у певні комплекси – розділи або глави та послідовність їх розміщення.

Структура статуту територіальної громади обумовлюється як обов'язковими положеннями, які віднесені до предметів муніципального статутного регулювання законом, а також додатковими положеннями, які відносяться до предметів самостійного муніципального статутного регулювання; правилами та засобами юридичної техніки, історичними, національно-культурними, соціально-економічними та іншими особливостями здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті. Структура статутів територіальних громад значною мірою зумовлена і тісно пов'язана із їхніми функціями. Основними критеріями класифікації функцій статутів територіальних громад слід вважати: 1) об'єкти впливу статутів територіальних громад на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. За цим критерієм виділяється політична, економічна, соціальна, ідеологічна, екологічна та зовнішня функції; 2) способи і засоби впливу статутів територіальних громад на суспільні відносини у сфері

місцевого самоврядування. За цим критерієм для статутів територіальних громад властиві такі функції, як регулятивна, установча, охоронна, контрольна, інтегративна (системоутворююча), правотворча, правозастосовча, інформаційна, аксіологічна функції; 3) умови впливу статутів територіальних громад на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. За цим критерієм йдеться про часові та просторові критерії класифікації функцій статутів територіальних громад. Так, за часом функції статутів територіальних громад поділяються на постійні та тимчасові. За просторовою ознакою, як правило, виділяють територіальні функції статутів територіальних громад. 4) юридико-технічне призначення статутів територіальних громад. За цим критерієм виділяються функція первинного правового регулювання питань, віднесених до предметів відання місцевого самоврядування й таких, що не можуть бути предметами правового регулювання органів державної влади; функція реалізації законодавчих приписів, що вимагають прийняття відповідних норм права; функція деталізації, конкретизації, доповнення законодавчих положень та усунення прогалин у праві, коли місцеві правові норми приймаються за відсутності відповідних законодавчих норм та інші функції.

6. Слід зазначити, що дослідження питання щодо класифікацій норм статутів територіальних громад свідчить, що муніципальні статутні норми не існують хаотично, а утворюють певні структурні групи, об'єднані функціональними зв'язками. Це дало змогу автору зробити висновок про існування системи норм статутів територіальних громад як сукупності різнорівневих, взаємопов'язаних і взаємозумовлених правових норм, що об'єднані між собою структурно-функціональними зв'язками з метою регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування в конкретному селі, селищі або місті виходячи з історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших місцевих особливостей і традицій.

7. Кожен з наведених зарубіжних прикладів статутного регулювання системи місцевого самоврядування має позитивні риси, які можна застосувати в українських умовах уже зараз чи згодом. У частині країн із розвиненою демократією можуть прийматися статuti не лише для локального, а й для регіонального рівнів. Статuti територіальних громад Польщі можуть слугувати зразком для чіткості і лаконічності формулювання статутних положень, німецька практика корисна як приклад мінімального втручання держави у статутний процес, швейцарська - великою роллю самої громади в місцевому самоврядуванні, увагою до боротьби проти кумівства та відсутністю положень, не пов'язаних із правовим регулюванням, а італійська -

урахуванням думки меншості та наближеністю статутів до ідеалу "малої конституції". Підсумовуючи, зазначимо, що іноземний досвід важливо не так запозичити, як осмислити та врахувати зроблені висновки при впровадженні статутів в українських реаліях.

8. Методологічною основою у підходах, пов'язаних з місцевим самоврядуванням загалом і визначенням статуту територіальної громади як малої конституції відповідного соціуму зокрема, має стати розуміння, сприйняття і застосування філософської позиції - місцеве управління належить жителям відповідної територіальної громади. Цей локальний нормативно-правовий акт має, насамперед, детально визначати правовий статус територіальної громади села, селища, міста та конкретизувати їх конституційну, муніципальну, цивільну, адміністративну правосуб'єктність. Розробка, прийняття, затвердження статутів територіальних громад є одним із первинних кроків у процесі самоідентифікації цих громад. Зменшення значення статутів громад призводить до мінімізації активності населення у вирішенні питань місцевого значення.

З огляду на цей постулат мають бути законодавчо унормовані такі форми безпосередньої демократії, як загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Чинні законодавчі приписи щодо зазначених форм місцевої демократії потребують відповідних змін. Таке коригування зумовлене реаліями і, навіть, вимогами сьогодення.

АНОТАЦІЇ

Юдіна А.Ф. «Статут територіальної громади в системі місцевого самоврядування» - на правах рукопису.

У магістерській роботі на теоретичному рівні розкрито важливе наукове питання яке присвячено питанням становлення та правового врегулювання статутів територіальних громад в Україні, з урахуванням зарубіжного досвіду.

На сьогодні питання законодавчих основ місцевого самоврядування в Україні є далеко не безпроблемним. Так, залишається недостатньо врегульованим питання нормотворчості органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Законодавча основа прийняття органами місцевого самоврядування нормативних актів потребують вдосконалення та доопрацювання. Адже, без достатньої та внутрішньо узгодженої нормативно-правової бази місцеве самоврядування не зможе ствердитися як головна підвалина демократії в Україні, водночас не відбудеться встановлення правової соціальної держави і громадянського суспільства. Використання

європейських правових стандартів побудови місцевого самоврядування повинні стати базисом та орієнтиром для проведення комплексу реформ у системі врядування на регіональному рівні в Україні.

Маємо підстави констатувати, що правовий статус територіальної громади - це система юридично закріплених прав та обов'язків жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільно об'єднаних жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр. Основними законодавчо-закріпленими видами територіальних громад в Україні є територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; територіальна громада селища; територіальна громада міста. Правовий статус територіальних громад в Україні має певні особливості.

Слід зазначити, що дослідження питання щодо класифікацій норм статутів територіальних громад свідчить, що муніципальні статутні норми не існують хаотично, а утворюють певні структурні групи, об'єднані функціональними зв'язками. Це дало змогу автору зробити висновок про існування системи норм статутів територіальних громад як сукупності різнорівневих, взаємопов'язаних і взаємозумовлених правових норм, що об'єднані між собою структурно-функціональними зв'язками з метою регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування в конкретному селі, селищі або місті виходячи з історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших місцевих особливостей і традицій.

Методологічною основою у підходах, пов'язаних з місцевим самоврядуванням загалом і визначенням статуту територіальної громади як малої конституції відповідного соціуму зокрема, має стати розуміння, сприйняття і застосування філософської позиції - місцеве управління належить жителям відповідної територіальної громади. Цей локальний нормативно-правовий акт має, насамперед, детально визначати правовий статус територіальної громади села, селища, міста та конкретизувати їх конституційну, муніципальну, цивільну, адміністративну правосуб'єктність. Розробка, прийняття, затвердження статутів територіальних громад є одним із первинних кроків у процесі самоідентифікації цих громад. Зменшення значення статутів громад призводить до мінімізації активності населення у вирішенні питань місцевого значення.

Ключові слова: територіальна громада, статут, місцеве самоврядування, нормативно-правовий акт, самоорганізація населення.

Summary

Yudina A.F. "Charter of the territorial community in the system of local self-government" - on the rights of the manuscript.

The master's thesis at the theoretical level reveals an important scientific issue which is devoted to the formation and legal regulation of the statutes of territorial communities in Ukraine, taking into account foreign experience.

Today, the issue of the legislative framework of local self-government in Ukraine is far from problematic. Thus, the issue of rule-making of local self-government bodies and their officials remains insufficiently regulated. The legislative basis for the adoption of regulations by local governments need to be improved and refined. After all, without a sufficient and internally agreed legal framework, local self-government will not be able to establish itself as the main foundation of democracy in Ukraine, at the same time the establishment of the rule of law and civil society will not take place. The use of European legal standards for building local self-government should become the basis and benchmark for a set of reforms in the system of governance at the regional level in Ukraine.

We have reason to state that the legal status of a territorial community is a system of legally enshrined rights and responsibilities of residents united by permanent residence within a village, settlement, city, which are independent administrative-territorial units, or voluntarily united residents of several villages. , which have a single administrative center. The main legally established types of territorial communities in Ukraine are the territorial community of a village or the voluntary association of residents of several villages into a rural community; territorial community of the settlement; territorial community of the city. The legal status of territorial communities in Ukraine has certain features.

It should be noted that the study of the classification of norms of the statutes of territorial communities shows that municipal statutory norms do not exist chaotically, but form certain structural groups, united by functional ties. This allowed the author to conclude that there is a system of norms of the statutes of territorial communities as a set of multilevel, interconnected and interdependent legal norms, united by structural and functional ties to regulate public relations in the field of local government in a particular village, settlement or city based on historical, national-cultural, socio-economic and other local features and traditions.

The methodological basis in the approaches related to local self-government in general and the definition of the statute of the territorial community as a small constitution of the society in particular should be the understanding, perception and application of a philosophical position - local government belongs to the residents of the territorial community. This local legal act should, first of all, determine in detail the legal status of the territorial community of the village, settlement, city and specify their constitutional, municipal, civil, administrative legal personality. Development, adoption, approval of the statutes of territorial

communities is one of the primary steps in the process of self-identification of these communities. Reducing the importance of community statutes leads to minimizing the activity of the population in addressing issues of local importance.

Key words: territorial community, charter, local self-government, normative-legal act, self-organization of the population.