

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМ. В.М. КОРЕЦЬКОГО**

На правах рукопису

ЧУДИК Наталія Олегівна

**СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ДЖЕРЕЛО
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

НАУКОВИЙ КЕРІВНИК:
БАТАНОВ Олександр Васильович,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

Київ – 2009

ЗМІСТ

Вступ

Розділ 1. ОСНОВИ ТЕОРІЇ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

- 1.1 Поняття та юридичні властивості статуту територіальної громади
- 1.2 Історія статутів територіальних громад та сучасний стан статутного регулювання місцевого самоврядування в Україні
- 1.3 Місце статуту територіальної громади в системі локальних джерел конституційного права

Розділ 2. НОРМАТИВНИЙ ЗМІСТ, ФУНКЦІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

- 2.1 Предмети статутного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні
- 2.2 Норми статуту територіальної громади та їх види
- 2.3 Функції статуту територіальних громад та їх видова характеристика
- 2.4 Конституційно-правові проблеми реалізації статуту територіальної громади

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Конституційне визнання місцевого самоврядування та прийняття Закону “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.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, насамперед та у першу чергу, статuti територіальних громад.

Чинне законодавство України про місцеве самоврядування закріплює, 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 законодавства може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (частина перша ст. 19 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Законом уперше в законотворчій практиці в Україні передбачалося врегулювання окремих суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування не тільки законами, а й статутами територіальних громад. Така правова регламентація створила певні правові умови для розвитку муніципального статутного права як складової частини процесу становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Орієнтація на прийняття статутів територіальної громади як своєрідних “комунальних конституцій” найоптимальніше відповідає ідеям децентралізації, субсидіарності та самоорганізації населення за місцем проживання, розмаїття й свободи вибору жителями напрямів і видів локальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення. Статuti територіальних громад відтворюють та адаптують до місцевих умов численні закономірності, впорядковують їх у логічному викладенні, супроводжують необхідними коментарями, сприяють

виникненню у населення правильних та досить повних 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.

Серед актуальних проблем теорії статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні можна виділити зокрема питання щодо визначення поняття статуту територіальної громади, розуміння його місця та ролі у системі джерел конституційного права, дослідження функцій статуту територіальної громади та механізму їх реалізації, проблеми щодо структури та змісту статуту територіальної громади, дослідження особливостей його норм та форм їх реалізації (дотримання, виконання, використання, застосування) тощо.

Ступінь наукової розробленості теми дисертаційного дослідження. Про актуальність дослідження проблем статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, у тому числі щодо розробки, прийняття та реалізації статутів територіальних громад, свідчать численні гострі дискусії навколо них. Останнім часом ці проблеми привертають певну увагу фахівців та експертів з місцевого самоврядування як у нашій країні, так і за кордоном.

Так, починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремі аспекти проблеми статутів територіальних громад як джерел конституційного права досліджувалися у наукових працях таких вчених, як М.О. Баймуратов, В.Р. Барський, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, Т.М. Буряк, І.П. Бутко, Ю.О. Волошин, М.П. Воронов, В.А. Григор'єв, Р.К. Давидов, І.В. Дробуш, В.М. Кампо, О.О. Карлов, А.А. Коваленко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, П.М. Любченко, М.П. Орзіх, О.С. Орловський, Б.А. Пережняк, В.Ф. Погорілко, Х.В. Приходько, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинський, В.П. Рубцов, О.Ф. Фрицький, Г.В. Чапала, В.М. Шкабаро та інших вчених, наявність яких свідчить про розвиток теорії муніципального статутного права в Україні.

Важливим науковим джерелом теорії муніципального статутного права в Україні виступають праці зарубіжних дослідників. Так, аналіз окремих аспектів статутного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування у сучасній зарубіжній науці проводився у працях С.А. Авак'яна, А.А. Акмалової, С.В. Арбузова, І.В. Бабічева, Г.В. Барабашева, М.С. Бондаря, Т.М. Бялкіної, В.І. Васильєва, І.В. Видріна, А.Р. Єрьоміна, Ю.Д. Казанчева, М.О. Краснова, А.М. Костюкова, О.В. Кудрякова, О.О. Кутафіна, Т.С. Масловської, В.С. Мокрого, Л.О. Нудненко, І.І. Овчинникова, М.Л. Пєшина, М.В. Постового, О.А. Сергєєва, В.І. Фадєєва, С.І. Чащиної, О.І. Черкасова, К.С. Шугриної та ін.

Але, незважаючи на наявність праць цих та інших вчених, слід констатувати, що фундаментальних досліджень на рівні монографічних або дисертаційних праць, присвячених проблемі статутів територіальних громад як джерел конституційного права немає, що обумовлює актуальність проблеми та вибір теми цього дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана в межах планових досліджень, які проводяться відділом конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, зокрема планової теми „Джерела конституційного права України” (реєстраційний номер).

Мета і завдання дослідження. У дисертації передбачається проаналізувати концептуальні проблеми теорії і практики статутної нормотворчості в Україні, дослідити позитивний зарубіжний досвід у цій сфері та на основі цього зробити відповідні теоретичні узагальнення, зокрема сформулювати визначення поняття статуту територіальної громади, показати місце статуту територіальної громади у системі джерел конституційного права, розкрити його функції, дослідити актуальні проблеми структури і змісту статуту територіальної громади, проаналізувати специфіку його норм та форм їх реалізації, а також внести пропозиції щодо удосконалення законодавства про місцеве самоврядування.

Для досягнення мети були поставлені такі ***завдання***:

- дослідити юридичні властивості статутів територіальних громад як джерел конституційного права, які розкривають його юридичну природу, та на основі цього сформулювати визначення поняття статутів територіальних громад;

- дослідити еволюцію статутів територіальних громад, особливостей їх значення, функцій, змісту в різні епохи у зарубіжних державах та в Україні, та проаналізувати основні проблеми статутної нормотворчості сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні;

- визначити місце та показати значення статутів територіальних громад серед інших локальних джерел конституційного права України;

- проаналізувати коло питань місцевого значення, які складають предмет муніципального статутного регулювання, визначити межі статутного регулювання та його співвідношення із законодавчим регулюванням місцевого самоврядування, виявити проблеми, які виникають у цій сфері;

- дослідити проблеми нормативного змісту, структури та проаналізувати основні функції статутів територіальних громад як джерел конституційного права;

- проаналізувати основні проблеми реалізації статутів територіальних громад.

Об'єктом дисертаційного дослідження є теоретичні та прикладні проблеми системи джерел конституційного права України.

Предметом дисертаційного дослідження є теоретичні основи статуту територіальної громади як джерела конституційного права та практичні проблеми розробки та прийняття статутів територіальних громад, стан та динаміка муніципального статутного регулювання місцевого самоврядування в Україні.

Методологічна основа дисертаційного дослідження. В основу методології дослідження покладені загальнотеоретичні і спеціальні методи наукового пізнання, принципи і підходи у відношенні визначення поняття статуту територіальної громади, його сутності, змісту і форми, місця в системі джерел конституційного права України. З метою одержання найбільш достовірних наукових результатів дослідження застосовувалися філософські, загальнонаукові і

спеціальні методи, що забезпечують єдність теоретико-правового, конституційно-правового, гносеологічного, аксіологічного, телеологічного та функціонального аналізу статутів територіальних громад.

Зокрема, метод діалектичної логіки використовувався для розкриття еволюції статутів територіальних громад, особливостей їх ролі у процесах становлення місцевого самоврядування, структури та змісту в різні епохи у зарубіжних країнах та в Україні. Закон єдності і боротьби протилежностей дозволив виявити суперечливі тенденції у розвитку місцевого самоврядування та законодавства, що регулює суспільні відносини у цій сфері, що впливають на процес розробки, прийняття та реалізації статутів територіальних громад в Україні. Закон заперечення заперечення дав можливість на основі вивчення ранніх етапів у розвитку статутів територіальних громад виявити тенденції формування сучасної моделі місцевого самоврядування та можливостей регламентації відповідних відносин в актах локальної нормотворчості, насамперед у статутах територіальних громад.

Також у дисертації використані принципи історизму, об'єктивності, конкретності, плюралізму у підходах до істини, гуманізму; методи індукції і дедукції тощо. Так, серед філософських методів усебічно використовувався принцип об'єктивності (наприклад, при систематизації й аналізі наукових поглядів на категорію “функція статуту територіальної громади”). Також методологічну основу, з огляду на багатоаспектність предмета дослідження, складають такі загальнонаукові методи, як аналіз і синтез, узагальнення, моделювання й ін. Так, використання методів аналізу і синтезу дало можливість проаналізувати не тільки місце статуту територіальної громади у системі джерел конституційного права, основні форми статутного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, а й виявити загальні і відмінні риси окремих актів місцевого самоврядування та інших локальних джерел конституційного права, визначити “точки дотику” між ними. Соціологічний метод 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 метод – для визначення основних понять юридичних конструкцій, правових основ вирішення юридичних колізій конституційного, законодавчого та статутного регулювання муніципальних відносин в Україні; системно-функціональний – для здійснення класифікації 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 конституційного права України.

Широко використовувався компаративістський метод, необхідний для порівняння різних моделей статутного регулювання муніципальних відносин в Україні та зарубіжних країнах з метою виявлення їхніх загальних рис і специфіки, пошуку оптимальних шляхів створення передумов для становлення дієздатних територіальних громад та розвитку локальної демократії в Україні. Завдяки методам моделювання і прогнозування в дослідженні здійснювався пошук оптимальної моделі структури та змісту статуту територіальної громади, механізму реалізації його норм тощо.

Використання методу тлумачення норм дало можливість з'ясувати сутність і розкрити зміст правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з розробкою, прийняттям та реалізацією статутів територіальних громад, а статистичного методу – провести аналіз закономірностей у прийнятті статутів територіальних громад сіл, селищ, міст на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні. Застосування цих і інших методів наукового пізнання гарантувало об'єктивність і достовірність дослідження теоретичних та конституційно-правових проблем, пов'язаних із прийняттям, розробкою та реалізацією статутів територіальних громад, розкриття поставлених перед дисертантом цілей і завдань.

При написанні дисертаційної роботи, за допомогою використання означених методів, автором досліджений законодавчий масив, наукові дослідження

вітчизняних та закордонних учених, рекомендації практиків місцевого самоврядування та інші джерела.

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що дана робота є одним з перших в Україні досліджень монографічного характеру, в якому, за широкого використання категорій загальної теорії права та конституційного права здійснена спроба комплексного осмислення теоретичних і практичних проблем, які виникають в процесі розробки та прийняття статутів територіальних громад, їх структури та змісту, форм та методів реалізації муніципальних статутних норм та сформульовано авторську концепцію статуту територіальної громади як джерела конституційного права України.

З огляду на це наукова новизна одержаних дисертантом результатів полягає у тому що **в даній роботі вперше:**

- сформульоване визначення поняття „статут територіальної громади”, згідно якого статут територіальної громади – це основоположний, постійно діючий нормативно-правовий акт місцевого самоврядування установчого характеру, який має вищу юридичну силу у відношенні до усіх інших правових актів суб’єктів місцевого самоврядування, змістовно оформлений відповідно до вимог Конституції та законів України, приймається в особливому порядку з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади;

- доведено, що за своїм змістом статут територіальної громади є нормативною моделлю суб’єктно-об’єктних та функціональних характеристик місцевого самоврядування, в основі яких мають знаходитися історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості місцевого життя відповідної територіальної громади;

- розкрито особливості правової природи статуту територіальної громади та доведено, що його місце у правовій системі суспільства та серед інших джерел конституційного права визначається наступними юридичними властивостями:
1) наявність особливого суб’єкта, який його установлює або від імені якого він

приймається, яким є територіальна громада; 2) наявність особливих об'єктів (предметів відання) муніципального статутно-правового регулювання, якими є питання місцевого значення; 3) установчий характер; 4) повний та всеохоплюючий характер правового регулювання муніципальних відносин, регулювання яких не є відповідно до Конституції та законів України сферою відання органів державної влади; 4) вища юридична сила щодо інших нормативно-правових актів місцевого самоврядування; 5) здатність виступати нормативною основою подальшої локальної нормотворчості територіальної громади, її органів та посадових осіб; 6) особливий порядок прийняття, а також внесення змін та доповнень; 7) визнання одним із правових засобів, який забезпечує реалізацію принципу правової самостійності місцевого самоврядування;

—

Також у дисертації *дістали подальшого розвитку*:

— висновок про те, що процес виникнення, становлення та розвитку в Україні статутів територіальних громад як джерел конституційного права та основних нормативно-правових актів місцевого самоврядування відбувався у контексті розвитку інститутів муніципальної демократії та самоврядування в українських землях в цілому та значною мірою детермінував виникнення державності на теренах сучасної України та формування своєрідної моделі вітчизняного конституціоналізму та муніципалізму;

— критичне сприйняття пропозицій щодо розробки типового статуту територіальної громади шляхом прийняття окремого закону, у якому в імперативному порядку визначалися б об'єкти муніципального статутного регулювання, що привело б до повної уніфікації процесу регламентації відповідних суспільних відносин та нівелюванню установчої ролі статутів територіальних громад як документів, що відображають історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості місцевого життя відповідної територіальної громади;

– висновок про те, що різноманітні за юридичною силою акти суб'єктів місцевого самоврядування перебувають між собою в генетичних, структурних і функціональних зв'язках між собою та з іншими локальними джерелами конституційного права, та у своїй взаємодії утворюють певну органічну систему – систему актів суб'єктів місцевого самоврядування, провідне місце у якій займає статут територіальної громади.

Окрім того, основні результати дисертаційного дослідження дозволили автору ***внести наступні пропозиції:***

– визнати на законодавчому рівні право асоціацій, союзів та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування на створення модельних (типових) статутів територіальних громад, які носили би виключно рекомендаційний характер та могли б бути зразками для розробки цих нормативно-правових актів із врахуванням статусу окремих видів територіальних громад та місцевих особливостей;

– визнати на законодавчому рівні право територіальних громад приймати статут територіальної громади на місцевому референдумі, виходячи з чого внести відповідні зміни до ст. 19 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”.

Теоретичне і практичне значення проведеного дослідження визначається його актуальністю, новизною і висновками як загальнотеоретичного, так і практичного характеру. Так, теоретична цінність положень, що містяться в дисертації, складається не тільки в їхній узагальнюючому, але і дискусійному-постановочному характері. У пропонованій роботі аналізуються проблеми, пов'язані із розробкою, прийняттям та реалізацією статутів територіальних громад, міститься спроба проникнення в сутність статутного нормотворчого процесу у місцевому самоврядуванні, а також розкриття змісту і форми статутів територіальних громад. Матеріали дисертації розширюють наукові уявлення про природу статутів територіальних громад як локальних джерел конституційного права в умовах становлення муніципальної демократії та формування вітчизняної моделі місцевого самоврядування. Таким чином, забезпечується належне

уявлення не тільки про нинішній стан, але і перспективи розвитку муніципальної статутної нормотворчості в Україні.

Результати дисертаційного дослідження можуть служити методологічним, теоретичним стимулом для галузевих досліджень у юридичній науці. Основні положення і висновки дисертації можуть бути використані в науково-дослідній роботі при аналізі актуальних проблем місцевого самоврядування; при підготовці лекцій, підручників, навчальних посібників і іншої учбово-методичної літератури по деяких розділах теорії держави і права та конституційного права; у практичній діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Практичне значення роботи також полягає в тому, що вона сприяє удосконаленню механізму локального нормативно-правового регулювання муніципальних відносин та оптимізації діяльності територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування в Україні.

Апробація результатів дисертації. Висновки і положення дисертації обговорювались на засіданнях відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Результати дослідження оприлюднені у доповідях на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема, „Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм” (м. Львів, 28–29 березня 2008 р., тези опубліковано), „Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи” (м. Тернопіль, 11 квітня 2008 р., тези опубліковано), „Запорізькі правові читання” (м. Запоріжжя, 15–16 травня 2008 р., тези опубліковано) та ін.

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи знайшли відображення у ____ наукових статтях (усі опубліковані у фахових виданнях) та 3 тезах виступів на науково-практичних конференціях.

Структура дисертаційної роботи визначається її метою та завданнями. Робота складається із вступу, двох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить

___ сторінок, в т.ч. список використаних джерел – ___ сторінки (всього – ___ найменувань).

Розділ 1

ОСНОВИ ТЕОРІЇ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК
ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

1.1 Поняття та юридичні властивості статуту територіальної громади

Конституційне визнання місцевого самоврядування та прийняття Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” сприяло зміцненню правового статусу територіальних громад, визначивши їх як первинний суб’єкт місцевого самоврядування та основний носій його функцій і повноважень.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, насамперед, статuti територіальних громад¹. Адже саме орієнтація на прийняття статутів територіальної громади як своєрідних „міні-конституцій”² або “малих конституцій” територіальних громад³, найоптимальніше відповідає ідеям субсидіарності та самоорганізації населення за місцем проживання, розмаїття й свободи вибору жителями напрямів і видів локальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення.

Саме статuti територіальних громад краще за все виражають “демократичне начало самоорганізації та саморегулювання в рамках закону та виходять з визнання територіальних (місцевих) спільностей населення суб’єктами політичних відносин владарювання”⁴, найбільш оптимально та гнучко „відтворюючи норми законів та адаптуючи їх до місцевих умов”, подають норми законодавства в „упорядкованому вигляді, полегшуючи роботу муніципальних структур та формуючи у населення більш чітке уявлення про сенс та характер

¹ Батанов О.В. Акти місцевого самоврядування як джерела конституційного права України: поняття та правова природа // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 1. – С. 52–59.

² Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Профобразование, 2000. – С. 87.

³ Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловского. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 4.

⁴ Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. – М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 121.

місцевого самоврядування”⁵. У цьому контексті варто погодитись з директором Інституту місцевої демократії В.П. Рубцовим, на думку якого статут – це один з найважливіших інструментів залучення громади і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, „процес активізації громади”⁶.

Актуальність проблеми та практичну важливість становлення статутного права у місцевому самоврядуванні оптимально віддзеркалює позиція російського вченого-конституціоналіста Є.І. Колюшина, який, виділяючи серед найважливіших положень, що характеризують природу місцевого самоврядування та, слід, детермінують її інституціональний вираз, такі аспекти, як общинність, публічно-правовий статус та економічну самостійність, пов’язує, зокрема публічно-правовий статус місцевого самоврядування із визнанням державою публічної влади територіальних громад, що, насамперед, проявляється у визнанні місцевих статутів (положень) як джерел права, застосуванні їх органами державної влади при забезпеченні прав місцевого самоврядування, визнанні загальнообов’язкової сили актів місцевого самоврядування⁷.

Про колосальну роль муніципального статутного регулювання у процесі становлення та розвитку місцевого самоврядування свідчить і позитивний зарубіжний досвід. Так, в основі німецької державної доктрини місцевого самоврядування знаходиться принцип „п’яти суверенітетів громад”, серед яких: фінансовий, організаційний, кадровий суверенітети, суверенітет просторового планування та статутний суверенітет, який полягає у праві приймати акти громад, які мають загальнообов’язкову юридичну силу⁸.

Слід зазначити, що питання щодо правової природи статутів територіальних громад, їх юридичних властивостей, місця та ролі у системі джерел

⁵ Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебн. и научно-практ. пос. – М.: Юринформцентр, 1999. – С. 145–146.

⁶ З виступу на міжнародній конференції „Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування” (м. Київ, 11–12 червня 2002 р.) // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11–12 черв. 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. – С. 111.

⁷ Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 351–352.

⁸ Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебн. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 320.

конституційного права, функцій статутного регулювання у місцевому самоврядуванні, характеру та видів норм, що містяться у статутах територіальних громад є одними з найменш розроблених у вітчизняній конституційно-правовій науці.

Безумовно, починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній юридичній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремі аспекти проблеми статутів територіальних громад як джерел конституційного права досліджувалися у наукових працях таких вітчизняних вчених, як М.О. Баймуратов⁹, В.Р. Барський¹⁰, О.В. Батанов¹¹, І.В. Дробуш¹², В.М. Кампо¹³, М.І. Корнієнко¹⁴, В.В. Кравченко¹⁵, М.П. Орзіх¹⁶, О.С. Орловський¹⁷, В.Ф. Погорілко¹⁸, В.П. Рубцов¹⁹, інших вчених та експертів з питань місцевого

⁹ Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юрид. інституту ОДУ ім. І.І. Мечнікова): Збірн. наук. праць. – Одеса, 1997. – С. 96–101.

¹⁰ Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – О., 2006.

¹¹ Батанов О.В., Волошин Ю.О., Маліков С.В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Статут територіальної громади Маріуполя / За загальною редакцією В.Ф. Погорілка. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Маріупольський гуманітарний інститут, 2004. – 192 с.; Батанов О.В. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади // Юридичний журнал. – 2004. – № 3. – С. 38–40; Батанов О. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування // Право України. – 2004. – № 7. – С. 30–34; Батанов О. Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матер. конф. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С. 34–38.

¹² Дробуш І.В. Локальна нормотворчість як одна з пріоритетних функцій органів місцевого самоврядування в Україні // Становлення і розвиток правової системи України. Збірн. матеріалів конф. (21 березня 2002 р., Київ.) – К., 2002. – С. 47–50.

¹³ Муніципальне статутне право. Навч. посіб. / Дуда А.В., Кампо В.М., Росіхіна В.Ю., Рубановський К.С. / За заг. ред. Кампо В.М. – К., 2005. – 100 с.

¹⁴ Корнієнко М. Статут територіальної громади: яким він може бути? // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матеріалів конфер. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С. 15–20

¹⁵ Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 130–143; Кравченко В. Статут територіальної громади як елемент правового забезпечення адміністративної та муніципальної реформ // Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні: Зб. наук. праць. – К., 1999. – Вип. 2. – С. 179–184; Лопатинський В., Кравченко В., Линник Н. Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матер. конф. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С. 21–33.

¹⁶ Орзіх М.Ф. Конституционное право Украины: Учеб.-методич. пособ. Ч. III. Вып. 1: Проект Устава территориальной громады города Одессы – О.: Астропринт, 1999. – 52 с.

¹⁷ Орловський О. Проблеми регламентації статусу органів самоорганізації населення в проектах статуту територіальної громади міста Одеси // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Юрид. л-ра, 2001. – Вип. 12. – С. 258–263; Орловський А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. – О.: Хоббит, 2003. – 48 с.; Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловського. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – 160 с.

¹⁸ Погорілко В.Ф. Статут столичного міста як юридична основа його самоврядування // Роль столиці у процесах державотворення, історичний та сучасний аспекти: Матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 28 лютого 1996 р.). – К., 1996.

самоврядування та локальної нормотворчості²⁰, наявність яких свідчить про розвиток теорії муніципального статутного права в Україні. Але, незважаючи на наявність праць цих та інших вчених, слід констатувати, що фундаментальних досліджень на рівні монографічних або дисертаційних праць в Україні немає.

Важливим науковим джерелом теорії муніципального статутного права в Україні є праці зарубіжних дослідників. Так, аналіз окремих аспектів статутного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування у сучасній зарубіжній науці проводився у працях С.В. Арбузова²¹, Г.В. Барабашева²², М.С. Бондаря²³, В.І. Васильєва²⁴, О.В. Кудрякова²⁵, О.О. Кутафіна²⁶,

¹⁹ Рубцов В. “Всякому городу – нрав і права” // Хрещатик. – 1999. – 19 січня; Рубцов В.П. Статут територіальної громади як джерело досвіду засвоєння статутного права // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. – № 3(5). – С. 66–71; Рубцов В.П., Заєць Р.В. Щодо розробки Статуту територіальної громади міста Києва як джерела досвіду засвоєння статутного права в Україні // Медіа поліс. – 1999. – № 1. – С. 17–32.

²⁰ Басва Л.В. Статут як джерело муніципального права зарубіжних країн // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічн. Міжнародної наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 15–16 травня 2008 р. / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2008. – С. 119–121; Вишняков О. Статут – не мундир з конвейєра: [Проект Хартії міста Одеси] // Голос України. – 1999. – 28 вересня; Гураль П. Статут територіальної громади як джерело муніципального права // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 223–228; Данилькевич М., Величко Ю. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України // Право України. – 2002. – № 4. – С. 27–29; Козачук М. Правові аспекти статуту територіальних громад // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2001. – № 2 (частина II). – С. 14–16; Куліченко І., Сурмін Ю., Наврузов Ю. Концептуальні засади розробки Статуту територіальної громади міста Дніпропетровська // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. пр. – Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 1 (4). – С. 189–200; Максакова Р.М. Статут територіальної громади як важіль вирішення проблем реформування управління місцевими справами // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (11–12 квітня 2003 р., м. Запоріжжя). – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2003. – С. 120–123; Петрусь В. До питання про становлення статутного права міста Львова (історико-правові аспекти) // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 190–194; Петрусь В. Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 218–222; Попсуй В. Від статутів територіальних громад – до органів самоорганізації населення. – Сєверодонецьк: РЦТГЛ, 2000. – 35 с.; Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навч. посіб. / Громадська організація „Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі” / В. Кравченко (відп.ред.). – К., 1999. – 164 с.; Третьєцький В. Статут – мала конституція міста // Урядовий кур’єр. – 1999. – 17 квітня; Шкабаро В.М. Локальні нормативні акти як основа діяльності територіальних громад міст // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (11–12 квітня 2003 р., м. Запоріжжя). – Запоріжжя, 2003. – С. 148–151 та ін.

²¹ Арбузов С.В. Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2001. – 22 с.

²² Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 126–134.

²³ Бондарь Н.С., Чернышов М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении: (На примере г. Ростова на Дону). – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1996. – 246 с.

²⁴ Васильев В.И. Уставы муниципальных образований. Новое в местном самоуправлении // Журнал российского права. – 1999. – № 2. – С. 20–31; Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М.: «Формула права», 2005. – С. 68–78.

²⁵ Кудрякова О.В. Правовые акты местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.

²⁶ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М.: Юрист, 2002. – С. 289–296.

С.М. Лопатіної²⁷, Р.Т. Лютфалієва²⁸, О.Ф. Малого²⁹, Т.С. Масловської³⁰, О.А. Сергєєва³¹, С.І. Чащиної³², К.С. Шугриної³³ та інших дослідників.

Насамперед, слід зазначити, що у сучасній конституційно-правовій науці практично немає досліджень у яких би робився ґрунтовний понятійний аналіз статутів територіальних громад. Так, наприклад, у більшості з відомих нам фундаментальних юридичних словників або енциклопедичних юридичних виданнях дане поняття взагалі не розкривається чи іноді лише згадується у загальних статтях, присвячених категорії „статут”³⁴, або ті визначення, які наводяться у них, не дають оптимального визначення цьому поняттю, лише поверхово окреслюючи характерні риси статутів територіальних громад³⁵. Мало уваги цим питанням приділяється й відповідних підручниках та інших навчальних виданнях з питань муніципального права та місцевого самоврядування.

Так, наприклад, А.С. Саломаткін визначає статут муніципального утворення

²⁷ Лопатина С.Н. Правовые акты органов (должностных лиц) местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2000; Лопатина С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 41–52.

²⁸ Лютфалиев Р.Т. Правовое регулирование городского самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 24 с.

²⁹ Малый А.Ф. Устав муниципального образования и обеспечение прав граждан // Право и общество: Сб. науч. тр. Архангельск: Изд-во Арханг. гос. техн. ун-та, 2002. – С. 92–99.

³⁰ Масловская Т.С. Нормотворчество органов местного самоуправления РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 1998. – 23 с.; Масловская Т.С. Разработка и принятие нормативных правовых актов в муниципальных образованиях. – Сургут, 1998.

³¹ Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. – Воронеж: Академия естественнонаучного и гуманитарного образования. 1999. – 174 с.

³² Чащина С.И. Система муниципальных правовых актов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. – 26 с.

³³ Савченко Д.А., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования. – Новосибирск, 1997; Савченко Д.А., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. Местное нормотворчество: проблемы и перспективы // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. – 1997. – № 1 (18). – С. 45–59; № 2–3 (19–20). – С. 13–28; Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. – М.: Дело, 1999. – С. 114–121; Шугрина Е.С. Система муниципального права как отрасли права // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 1999. – С. 148–149; Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 56–63.

³⁴ Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – С. 465–467; Борисов В.И., Ильюхов А.А., Кажанов О.А. Словарь по конституционному праву Российской Федерации. – М.: ЗАО „Изд-во „Экономика”, 2003. – С. 351; Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – С. 614–615; Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. – М.: Юрист, 2001. – С. 505–506; Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 304.

³⁵ Батанов О.В. Статут територіальної громади // Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка”, 2007. – С. 849; Батанов О.В. Статут територіальної громади // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 2001. – Т.5: П–С. – К.: „Укр. енцикл.”, 2003. – С. 638–639; Овчинников И.И. Устав муниципального образования // Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – С. 1137–1138.

як основний нормативний правовий акт муніципального утворення, який регулює відносини, які стосуються усіх сфер життя місцевого самоврядування³⁶. По суті, у даному визначенні можна побачити такі ознаки статуту: по-перше, це „основний” акт місцевого самоврядування, що обумовлює його місце серед інших актів муніципального нормотворення; по-друге, це „нормативно-правовий акт”, що дає можливість зрозуміти правову природу цих актів; по-третє, це „регулятор” певних суспільних відносин, які, по-четверте, стосуються „усіх сфер життя місцевого самоврядування”, що є характеристикою об’єктної спрямованості муніципального статутного регулювання.

Цікавою є позиція В.В. Таболіна, на думку якого статут міста є актом вищої юридичної сили у системі муніципальних правових актів, який має пряму дію та застосовується на всій території муніципального утворення³⁷. У даному визначенні автор акцентує увагу на таких ознаках цих документів як юридична сила, місце серед інших локальних актів самоорганізації та територія, на яку розповсюджується їх нормативний вплив.

Лаконічністю відрізняється визначення, яке дає К.С. Шугрина, на думку якої статут муніципального утворення – це основний нормативно-правовий акт муніципального утворення³⁸. Фактично у цьому визначенні акцент робиться виключно на правовій природі цього документу як нормативно-правового акту. Близьке за змістом визначення дається і М.В. Постовим, який визначає статут муніципального утворення як „важливий нормативно-правовий акт, які входить до правової основи місцевого самоврядування”³⁹.

По суті, аналогічну позицію займає інший російський вчений-конституціоналіст А.Є. Постніков, який вважає, що ті акти місцевого самоврядування в „яких закріплюються основи організації місцевого самоврядування та, зокрема, встановлюється структура органів місцевого самоврядування муніципальних утворень, відносяться до числа джерел

³⁶ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юрист, 2006. – С. 303.

³⁷ Таболин В.В. Основы городского права: Курс лекций. – М.: ИД «Юриспруденция», 2006. – С. 54.

³⁸ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 56.

³⁹ Постовой Н.В. Муниципальное право России. – М.: Новый Юрист, 1998. – С. 139.

конституційного права”, причому „з числа нормативних правових актів місцевого самоврядування найбільше значення мають статuti територіальних утворень”⁴⁰.

Дещо односторонньо визначають статут муніципального утворення О.О. Кутафін та В.І. Фадєєв, на думку яких це „необхідний елемент правової основи місцевого самоврядування”, в якому на основі законодавства про місцеве самоврядування „визначаються організація та форми здійснення місцевого самоврядування в даних муніципальних утвореннях, їх територіальна, фінансово-економічна основи, а також містяться інші положення про організацію місцевого самоврядування, компетенцію та порядок діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування”⁴¹. Вважаємо, що такий детальний перелік питань, які утворюють об’єкт муніципального статутного регулювання, який наводиться у лінійній манері, без врахування інших ознак, є мало продуктивним, таким, що не дає чіткої уяви про таке специфічне джерело конституційного права як статут територіальної громади.

Заслужовує на увагу дефінітивне визначення, запропоноване вітчизняним вченим О.В. Батановим, на думку якого, статут територіальної громади це „основний локальний нормативно-правовий акт, яким регулюється структура, повноваження та порядок діяльності територіальної громади села, селища, міста, її органів та посадових осіб”⁴². Слід зазначити, що у даному визначенні більш конкретизовано окреслюється місце статуту територіальної громади серед інших актів локального нормотворення як „основних” актів локальної демократії, визначається об’єктна спрямованість їх регулюючого впливу, причому акцент робиться на природі цих документів як „нормативно-правових актів”.

Оригінальною є позиція О.С. Орловського, який розглядає статут територіальної громади як своєрідний спосіб саморегуляції територіальної громади, кодекс життя людей у рідному місті, який затверджує цінності, спільні для всього місцевого співтовариства, а також дає жителям практичну можливість

⁴⁰ Конституционное право России: учеб. / А.Е. Постников, В.Д. Мазаев, Е.Е. Никитина [и др.]; под ред. А.Е. Постникова. – М.: Проспект, 2008. – С. 25.

⁴¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000. – С. 217.

⁴² Батанов О.В. Статут територіальної громади // Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка”, 2007. – С. 849.

реалізовувати потребу та право брати участь у влаштуванні власного життя, описує їх права, обов'язки та обмеження у процесі цього влаштування⁴³. По суті автор звертає увагу як на об'єктивні, так і суб'єктивні характеристики статуту територіальної громади, зміщуючи акценти у бік дієздатності територіальної громади, її динамічних властивостей.

Як вдалу слід оцінювати спробу розгорнутого визначення поняття статуту територіальної громади, яке дає російський дослідник С.В. Арбузов. На його думку, статут муніципального утворення – це підзаконний, основоположний акт муніципального утворення, який володіє вищою юридичною силою у відношенні до всіх інших правових актів органів місцевого самоврядування, структурно оформлений у відповідності до вимог законодавства, приймається представницьким органом місцевого самоврядування або безпосередньо населенням, закріплює правовий статус муніципального утворення та забезпечує узагальнене та системне регулювання правовідносин у сфері місцевого самоврядування на території муніципального утворення⁴⁴.

Спираючись на аналіз багатьох точок зору з приводу тлумачення визначення поняття статуту територіальної громади, В. Петрусь вважає, що статут територіальної громади в Україні – це нормативно-правовий акт представницького органу місцевого самоврядування, який має установчий характер і регулює (визначає) особливості здійснення місцевого самоврядування⁴⁵. На наш погляд, за такого підходу значною мірою викривлюється правова природа статуту як акту установчої влади територіальної громади, підміняється суб'єктна основа статутного нормотворення. Адже статут територіальної громади може прийматися не тільки представницьким органом місцевого самоврядування, а й безпосередньо населенням.

Оригінальним є підхід щодо визначення поняття статуту територіальної громади, запропонований Н. Бровінською. На її думку, статут – це договір про

⁴³ Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. – О.: Хоббит, 2003. – С. 5.

⁴⁴ Арбузов С.В. Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2001. – С. 10.

⁴⁵ Петрусь В. Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 221.

взаємодію, партнерство та співробітництво між територіальною громадою і її органами, хартія самоуправління, що регулює й нормує взаємодію суб'єктів місцевого самоврядування і має нормативний характер⁴⁶. Відмічаючи інноваційність у тлумаченні поняття статуту територіальної громади, запропонованого цією дослідницею, вважаємо, що такий підхід є певним відлунням договірної природи конституції як нормативно-правового акту найвищої юридичної сили та акту установчої влади народу, по суті її розуміння як договору між народом і державою.

У контексті становлення муніципального статутного права, такий підхід є в цілому обґрунтованим з багатьох причин. Адже статут територіальної громади, з одного боку, є свого роду публічним договором між територіальною громадою та органами і посадовими особами місцевого самоврядування з питань організації та діяльності муніципальної влади з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших місцевих особливостей та традицій. З іншого боку, статут територіальної громади – це своєрідна угода між територіальною громадою та державою. Адже на муніципальному рівні, за умовою визнання та гарантування державою місцевого самоврядування та його права на статутне регулювання муніципальних відносин, не лише “локалізується” влада Українського народу та відбувається децентралізація публічної влади, результатом чого і є формування муніципальної влади – публічної влади територіальної громади. На муніципальному рівні реалізується ідея індивідуалізації владовідносин, коли останні виступають своєрідним сумарним вираженням політичної та економічної влади населення, здійснення індивідуальних та колективних прав та свобод особи за місцем проживання, що є своєрідним “детектором” демократичності держави та суспільства⁴⁷.

Тому, напевно, можна сприймати як обґрунтовану критику позиції Н. Бровінської, висловлену у публікаціях В. Петрусь, в основу якої покладено

⁴⁶ Бровинская Н. Роль Устава в организации местного самоуправления // Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навч. посіб. / Громадська організація „Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі” / В. Кравченко (відп. ред.). – К., 1999. – К.: Книга поштою, 1999. – С. 86.

⁴⁷ Батанов О.В. Муніципальне право України: Підручник. – Х.: «Одіссей», 2008. – С. 4.

розуміння договору як „об’єктивованого формально-обов’язкового правила поведінки, яке встановлене за взаємною домовленістю кількох суб’єктів і забезпечується державою”, з чого робиться висновок, що договір передбачає наявність, як мінімум, двох рівноправних суб’єктів, які, виражаючи свою волю, досягають згоди з певного питання. У випадку з розумінням правової природи статуту територіальної громади, як вважає В. Петрусь, цього не може бути, оскільки територіальні громади і її органи не є рівноправними суб’єктами⁴⁸.

Незважаючи на достатньо широку палітру точок зору з приводу визначення поняття статуту територіальної громади, вважаємо, що жодна з наведених дефініцій не дає оптимальної уяви про сутнісні та змістовні, внутрішні та зовнішні, функціональні та інші характерні ознаки такого специфічного джерела конституційного права як статут територіальної громади.

На наш погляд, одним з ключових завдань сучасної юридичної теорії, а також конституційної правотворчості, має стати посилення уваги до розробки категоріального апарату. Гносеологічне призначення юридичної термінології полягає у відображенні та фіксуванні у відповідних категоріях права найбільш загальних, суттєвих властивостей та важливих зв’язків та відносин конституційно-правових явищ та процесів. У ході формування понять отримує роз’яснення зміст досліджуваних конституційно-правових реалій, розкривається їхня сутність та оптимально віддзеркалюються зовнішні (формальні) характеристики, виявляються закономірності становлення і розвитку, визначається місце того чи іншого об’єкта у системі явищ конституційно-правової дійсності. Як наукові утворення, поняття є результатом пізнавального процесу. Разом з тим вони є наріжним каменем поглибленого та усебічного вивчення предмету науки конституційного права, передмовою дальших наукових пошуків⁴⁹.

Аналізуючи цю проблему щодо галузей публічного права, Ю.О. Тихомиров всебічно розкриває, наскільки обсягові тут сфера впливу родових і видових

⁴⁸ Петрусь В. Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 220.

⁴⁹ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – С. 141.

понять. Тому їхня точність і визначеність мають велике значення в різних аспектах: “Від закладеного в кожному випадку змісту залежить побудова правових актів, їхнє тлумачення і застосування. Від чіткості понять залежать адекватність закріплення статусу суб’єктів публічно-правових відносин, стійкість їх функціонування і взаємовідносин”⁵⁰ тощо. У зв’язку з цим, на наш погляд, велике теоретико-методологічне та прикладне значення для розкриття сутнісних, змістовних та функціональних характеристик таких джерел конституційного права України як статuti територіальних громад має науковий аналіз поняття „статут територіальної громади”, оптимальне визначення поняття якого можна дати виключно шляхом усебічного аналізу основних юридичних характеристик цих нормативно-правових актів.

Відсутність комплексних теоретичних розробок щодо визначення поняття, розкриття юридичних ознак, предмету, правової природи статуту територіальної громади та їх норм, методології та методики їх розробки і прийняття, на жаль, супроводжується законодавчою невизначеністю щодо змісту, структури, місця та ролі цих нормативно-правових актів серед актів місцевого самоврядування.

Так, чинне законодавство України про місцеве самоврядування закріплює, 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 законодавства може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (частина перша ст. 19 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Крім того, даним Законом віднесено до предмета статуту такі питання, як регламентація проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, порядок внесення місцевих ініціатив, прийняття та оприлюднення рішень представницьких органів місцевого самоврядування щодо них. По суті, статут територіальної громади – це документ нормативно-процедурного характеру, якій містить правове обґрунтування, норми та правила взаємодії між органами місцевого самоврядування, політичними та громадськими

⁵⁰ Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М.: БЕК, 1995. – С. 85.

об'єднаннями, членами територіальних громад та має сприяти процесу формування територіальної спільноти із людей, об'єднаних спільним проживанням та необхідністю вирішення спільних питань⁵¹.

Безумовно, негативним чинником, який гальмує процес становлення муніципального статутного права і який обов'язково слід урахувати, є пасивність населення, його байдуже ставлення до проблем місцевого самоврядування або необізнаність у його ролі, значенні, функціях щодо вирішення питань місцевого значення. На жаль, ще й до сьогодні фактично територіальні громади є простою сукупністю жителів міст, селищ і сіл, а не згуртованою, такою, що усвідомлює єдність своїх політичних, економічних, соціально-культурних та інших інтересів, спільнотою, якою може і має бути територіальна громада. Більшість громадян не тільки не зможуть відповісти на запитання щодо змісту, структури, кола питань, які можуть регламентуватися у статуті територіальної громади, а й взагалі мало орієнтуються у питаннях щодо доцільності прийняття статуту територіальної громади та й самої матерії, яка обговорюється.

У зв'язку з цим, принциповим є питання 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? На думку більшості фахівців з питань місцевого самоврядування відповідь має бути однозначною: так, статут потрібний насамперед з огляду на те, що його прийняття дасть можливість ліквідувати існуючі прогалини у правовій регламентації питань організації та, особливо, функціонування місцевого самоврядування в Україні⁵².

⁵¹ Рекомендації круглого стола «Устав територіальної громади як основа для демократического розвитку міста Одеси» // Устав територіальної громади міста Одеси. Основні етапи створення / Під редакцією В.І. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловського. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 10.

⁵² Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 612; Батанов О. Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матер. конф. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С. 34–38; Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 134–135; Кравченко В. Статут територіальної громади як елемент правового забезпечення адміністративної та муніципальної реформ // Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні: Зб. наук. праць. – К., 1999. – Вип. 2. – С. 179–184; Лопатинський В., Кравченко В., Линник Н. Статут територіальної громади:

Зокрема, статут певною мірою сприятиме процесу формування територіальної громади (комунізації), тобто спільноти (а не просто математичної сукупності, як це фактично є сьогодні) людей – жителів населеного пункту, об'єднаних спільними інтересами та необхідністю вирішення спільних питань. Ця проблема сьогодні набуває першочергового значення, і її розв'язання великою мірою визначатиме перспективи становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, перехід від декларування до реального втілення в життя децентралізованої демократичної системи територіальної організації влади, засади якої визначені Конституцією та законами України.

Також, при розробці статутів виникає дуже багато проблем, пов'язаних з окресленням об'єктної спрямованості статутного регулювання у місцевому самоврядуванні – предмета статуту територіальної громади, а також із визначенням структури, узгодженням статутних положень із нормами чинного законодавства тощо. Дійсно, Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” детально регламентує більшість питань муніципального життя, що істотно звужує сферу застосування статуту територіальної громади. Адже ним необхідно регулювати лише особливості здійснення самоврядування, тобто ті питання, що не врегульовані Законом. Законодавство України обмежується лише загальним посиленням на мету прийняття статуту, не конкретизуючи при цьому регламентація яких саме питань організації та функціонування місцевого самоврядування потребує врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей.

Звідси цілком справедливо виникають ряд питань: у чому полягають критерії віднесення тих чи інших “особливостей” до “історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших”? Якщо цих “особливостей” немає, чи може територіальна громада приймати свій статут? Хто вирішує питання чи є та чи інша “особливість” дійсно “історичною, національно-культурною, соціально-економічною” тощо?

Насамперед, варто погодитись з думкою, що встановлений чинним законодавством підхід неодмінно призводить до висновку: якщо таких особливостей немає або вони неістотні – у прийнятті статуту немає необхідності. Так, вітчизняний дослідник В. Петрусь, спираючись на зміст ст. 19 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, вважає, що в основному порядок організації і діяльності територіальної громади та створених нею органів визначений цим Законом, а визначення статуту територіальної громади в Україні полягає лише у врахуванні її особливостей. Тобто призначенням статуту, доводить автор, є врегулювання суспільних відносин з організації і діяльності територіальної громади та створених нею органів, які не врегульовані законом взагалі або врегульовані не досить повно⁵³.

В обґрунтування цього можна покласти ряд контраргументів: по-перше, це буде невірним з точки зору теорії права, коли законодавча можливість трансформується у так зване „спляче право”, яке підлягає реалізації у будь-який момент за волею уповноваженого суб’єкта; по-друге, досить важко визначити суб’єкт, який міг би встановити наявність або відсутність вказаних вище особливостей, у будь-якому випадку важко собі уявити, щоб територіальна громада навіть невеликого поселення визнала свою абсолютну „безликість”⁵⁴.

Важливо й те, що згідно міжнародних стандартів локальної демократії, які знайшли своє закріплення у Європейській хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування має діяти за принципом „дозволено все, що не заборонено”. Адже, згідно частини другої ст. 4 Хартії „органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу”. При цьому, „якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою

⁵³ Петрусь В. Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 221.

⁵⁴ Вишняков А. Европейский устав – европейскому городу // Вечерняя Одесса. – 1999. – 26 августа; Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Монография. – К.: Истина, 2005. – С. 14 та ін.

діяльність до місцевих умов” (частина шоста цієї статті). Тому, визначати комплекс „історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування”, по суті, має сама територіальна громада.

Така суперечлива регламентація статусу територіальних громад та їх нормативно-правових актів породжує названі та низку інших питань, на які немає однозначної відповіді у сучасній конституційно-правовій науці та законодавчій практиці, що, безсумнівно, знижує муніципальну статутну нормотворчу активність не лише у великих містах, а й більшості територіальних громад в Україні.

Оцінюючи роль статутів територіальних громад як своєрідних хартій самоврядування, слід зазначити, що вони дають місцевим співдружностям можливість самостійно обрати структуру свого управління, забезпечуючи своєрідний “плюралізм форм місцевої демократії”⁵⁵. Вони “відтворюють та адаптують до місцевих умов численні законоположення, впорядковують їх у логічному викладенні, супроводжують необхідними коментарями, сприяють виникненню у населення правильних та досить повних уявлень про структуру та роботу механізму місцевого самоврядування”⁵⁶, створюють легальні умови для формування і впровадження додаткових прав та свобод членів територіальних громад, виходячи з того, що конституційні права не є вичерпними.

У сучасних умовах статuti територіальної громади можуть стати своєрідним “індикатором” здатності місцевих жителів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, ефективним інструментом реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Серед найважливіших для сучасної теорії та практики муніципального статутного правотворення також слід виділити питання щодо юридичної сили статуту територіальної громади. Одностайності позиці щодо цієї проблеми у

⁵⁵ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Издательская группа „ФОРУМ–ИНФРА-М”, 1998. – С. 44.

⁵⁶ Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 128.

конституційно-правовій науці немає, але більшість дослідників схиляється до точки зору, що статут територіальної громади як основний акт локальної саморегуляції, з яким співвідносяться інші акти, рішення і дії місцевого самоврядування, повинен мати найвищу юридичну силу серед актів, які видаються в системі місцевого самоврядування (як безпосередньо населенням, так і особливо органами та посадовими особами місцевого самоврядування)⁵⁷. Так, В.І. Брудний, А.С. Крупник та О.С. Орловський, зазначають, що важливою особливістю статуту є його найвища юридична сила у відношенні до всіх нормативних актів органів місцевого самоврядування: у випадку протиріччя цих актів статуту діють норми статуту. Разом з цим, вважають ці автори, як документ універсального характеру статут не заміняє дію законів та підзаконних актів на відповідній території, а доповнює та конкретизує їх нормативні вимоги, закріплюючи легітимність територіальної громади у відповідних напрямках⁵⁸.

Водночас в російській юридичній науці, існує точка зору, згідно якої розповсюджені в теорії муніципального права погляди на статут територіальної громади як на акт найвищої юридичної сили серед правових актів, які приймаються населенням та органами місцевого самоврядування є помилковими, з чим не можна погодитись у повній мірі. Так, О.А. Сергєєв аргументує свою позицію тим, що правові рішення, які прийняті безпосередньо населенням, можуть мати вищу юридичну силу у порівнянні з нормами статуту, враховуючи, що чинне законодавство Російської Федерації не тільки не забороняє приймати на місцевому референдумі рішення, які суперечать статуту муніципального утворення, але й зобов'язує приводити положення статуту у відповідність з рішеннями, які прийняті на референдумі⁵⁹.

Аргументація прихильників цих двох протилежних точок зору в цілому є однаково переконливою. Адже, якщо ми визнаємо статут територіальної громади як своєрідний акт локальної саморегуляції, прийнятий у формі своєрідної

⁵⁷ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 618.

⁵⁸ Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловского. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 4.

⁵⁹ Сергеев А.А. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 21.

комунальної конституції – абсолютно логічним є висновок щодо його найвищої юридичної сили. У випадку ж послідовного слідування приписам Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно якого статут територіальної громади приймається представницьким органом місцевого самоврядування, напрошується висновок про пріоритетність актів прямого волевиявлення територіальної громади.

Ця проблема потребує свого вирішення не лише на теоретичному рівні, а й має знайти своє обов’язкове закріплення на рівні закону, зокрема, внесення відповідного доповнення до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Адже, наприклад, відповідно до частини третьої ст. 24 цього закону, що встановлює перелік правових актів, якими мають керуватися у своїй діяльності органи місцевого самоврядування, статут територіальної громади не згадується. Таким чином, його реєстрація у Міністерстві юстиції надає не досить чіткі підстави для діяльності територіальної громади згідно з власним статутом.

Розкриваючи правову природу статуту територіальної громади, варто звернути увагу й на питання щодо визнання або ні статуту територіальної громади нормативно-правовим актом, дискусійність з приводу якого може виникати в силу факультативності прийняття цього документу, його предметної орієнтації на регламентацію „історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування” тощо. З приводу цього питання С. Злобін, А. Гель та В. Куйбіда переконливо наводять аргументи на користь того, що статут територіальної громади є нормативно-правовим актом, з чим варто погодитися. Зокрема, статут територіальної приймає територіальна громада, яка є уповноваженим Конституцією України (частина перша ст. 140) суб’єктом; він прийнятий у визначеній формі – формі рішення про прийняття або про підтвердження офіційного письмового документа – і за жорсткою процедурою, як правило, процедурою референдуму. Статут містить загальні правила поведінки не тільки членів територіальної громади, але й органів, які вона утворює, та обраних посадових осіб. Ці правила поведінки розраховані на невизначене коло фізичних і юридичних осіб, які існують на території дії

територіальної громади, оскільки кількість жителів може щоденно змінюватися, можуть утворюватися і ліквідовуватися юридичні особи, але на них усіх поширюватиметься дія статуту. Крім того, статут приймається для неодноразового застосування. Як правило, статут діє невизначений термін (тобто до його зміни або застосування)⁶⁰.

Отже, статут територіальної громади має ряд особливостей, які характеризують особливу правову природу цих актів місцевого самоврядування як джерел конституційного права, серед яких наявність особливого суб'єкта, який встановлює або від імені якого він приймається; його установчий характер, повний та всеохоплюючий характер правового регулювання; наявність вищої юридичної сили щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування; здатність виступати основою для подальшої локальної нормотворчості; наявність особливого порядку прийняття, зміни, доповнення або скасування тощо⁶¹.

Також, як зазначається у Концепції Статуту територіальної громади міста Одеси, статут територіальної громади має відповідати таким критеріям: реальність (відповідність чинному законодавству, здатність розвивати його та врегульовувати існуючі в ньому протиріччя), політична нейтральність (здатність забезпечувати умови для реалізації сталої, послідовної міської політики за умов змін у політичній сфері), системність (здатність забезпечувати комплексний підхід до регламентації об'єкту регулювання та створення певної цілісності, єдності), креативність (здатність поєднувати адміністративні та демократичні методи управління), спадкоємність (здатність зберігати стабільні умови життєдіяльності територіальної громади при обранні представницьких органів

⁶⁰ Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України // Статут територіальної громади. Проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування. Навч. посіб. – К., 1999. – С. 71–74; Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Львів, 2001. – С. 190–191.

⁶¹ Клименко Н.О. Статут територіальної громади – основний нормативно-правовий акт локальної саморегуляції // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічн. Міжнародної наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 15–16 травня 2008 р. / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоець. – Запоріжжя: ЗНУ, 2008. – С. 152.

нового скликання), динамізм (здатність своєчасно реагувати на зміни чинного законодавства та трансформаційні процеси в українському суспільстві)⁶².

Слід зазначити, що конституційне визнання місцевого самоврядування, проголошення принципу його організаційної та правової самостійності, вимагає нового підходу до визначення поняття актів місцевого самоврядування, їх природи, класифікації, завдань, функцій тощо. Але, насамперед, оскільки ці акти згідно з Конституцією України мають обов'язкову на відповідній території силу, вони повинні бути віднесені до нормативно-правових актів⁶³, що є однією з ключових характеристик статутів територіальних громад.

Причому, термін „нормативно-правові акти місцевого самоврядування” варто розглядати як родовий – він охоплює нормативні акти, що приймаються виключно безпосередньо жителями – членами територіальних громад: акти місцевих референдумів, рішення зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань тощо, нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що приймаються на підставі ст. 144 Конституції України: „Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території”, а також акти, які можуть прийматися як територіальними громадами, так і відповідними місцевими радами, серед яких, насамперед та у першу чергу, статут територіальної громади. Іншими словами, нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування – це лише частина системи актів, які приймаються на території, на яку розповсюджується юрисдикція територіальної громади.

У контексті дослідження природи правових актів, прийнятих у процесі здійснення місцевого самоврядування, у тому числі й статутів територіальних громад, необхідно мати на увазі й те, що такі акти місцевого самоврядування є правовою формою реалізації прав громадян на участь у місцевому

⁶² Концепція Статуту територіальної громади міста Одеси: Підготовлена В.І. Брудним, А.С. Крупником, О.С. Орловським // Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловского. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 23–24.

⁶³ Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2001. – С. 28–29; Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Профобразование, 2000. – С. 15.

самоврядуванні. Саме тому варто розрізняти такі правові акти місцевого самоврядування як правові акти територіальної громади та правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що усі нормативно-правові акти, прийняті на муніципальному рівні, є джерелом муніципального права – нової галузі публічного права України, головним предметом правового регулювання якої є суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. Але ці ж правові акти, одночасно, є джерелом конституційного права і його основних інститутів. Тому навряд чи можна погодитись з точкою зору М.П. Авдеєнкової та Ю.А. Дмитрієва, які вважають, що акти органів місцевого самоврядування не можуть бути віднесені до форм (джерел) конституційного права, аргументуючи це тим, що на сьогоднішній день безспірним є існування муніципального права як самостійної галузі права, яка має свій предмет, суб'єктів та набір джерел⁶⁴. Ми вважаємо, що характер правових актів місцевого самоврядування, їх співвідношення з актами органів державної влади, громадських організацій тощо дозволяють говорити про багатопланове значення цих актів як джерел конституційного права. Тому, ми солідарні з позицією тих вчених, які вважають, що акти місцевого самоврядування відносяться до числа найбільш розповсюджених джерел конституційного права⁶⁵.

Можна говорити і про належність актів місцевого самоврядування до числа управлінських за своєю природою рішень, їх роль в муніципальному управлінському циклі, значенні для усіх його стадій тощо. Адже правові акти місцевого самоврядування – один з засобів здійснення місцевим самоврядуванням його завдань і функцій, який використовується поряд та у взаємодії з іншими засобами. Отже, є підстави вести мову про роль актів місцевого самоврядування у використанні суб'єктами місцевого самоврядування: територіальними громадами,

⁶⁴ Авдеєнкова М.П., Дмитрієв Ю.А. Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций: В 9 тт. Т. 1. Основы теории конституционного права. – М.: Издательство „Весь Мир”, 2005. – С. 124–125.

⁶⁵ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 555; Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М.: Юрист, 2002. – С. 288; Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. – Т. 1 / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – С. 347.

органами та посадовими особами місцевого самоврядування тощо різних засобів та способів для вирішення своїх завдань та здійснення функцій. Саме за допомогою таких актів місцевого самоврядування як статуту ти територіальних громад можуть реалізовуватися функції і компетенція суб'єктів місцевого самоврядування: територіальних громад, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, виконавчих органів місцевих рад оптимально враховуючи „історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування” на відповідній території.

Також важливим моментом, який характеризує правову природу статуту територіальної громади, є його визначення як підзаконного акту. Як джерело конституційного права статут територіальної громади, будучи підзаконним актом, має вольовий характер, містить у собі ознаки владності, загальнообов'язковості, конституційності, законності, ефективності та здатності оптимально виражати інтереси територіальних громад, компетентності відповідного суб'єкта при прийнятті (виданні) цього акта, доцільності тощо.

Так, статут територіальної громади, як і всі інші правові акти та джерела конституційного права, має вольовий характер та володіє цільовою орієнтацією. У ньому виражені у концентрованій формі соціальні, економічні, національно-культурні та інші місцеві інтереси – інтереси такої локальної спільності як територіальна громада, які дозволяють порівняно невеликому колу людей, які складають територіальну громаду, більш менш точно визначити їх спільну волю, відносно легко виробити узгоджену позицію з конкретного питання місцевого значення.

Враховуючи, що місцеве самоврядування покликане служити захисту муніципальних прав особистості, збереженню неповторного та індивідуального вигляду кожного села, селища, міста, статут територіальної громади має чітко виражений вольовий та локально-територіальний характер. Зокрема, воля територіальної громади тут виражається як безпосередньо самим суб'єктом цієї волі – місцевими жителями (за умовою якщо статут прийнятий безпосередньо на референдумі), так і через їх представників – депутатів місцевих рад, тобто

опосередковано (у випадку прийняття статуту відповідною місцевою радою). Але й в останньому випадку статут територіальної громади приймається від імені та в інтересах місцевих жителів і в цьому випадку акт його прийняття є формою опосередкованого волевиявлення територіальної громади.

Статут територіальної громади, як управлінській за своєю природою акт місцевого самоврядування, має директивно-обов'язковий та публічно-владний характер. Ця риса посилюється, оскільки ці акти є актами, які виходять від суб'єкта недержавної влади, а суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, місцевої ради тощо, але, водночас, цей акт забезпечується примусовою силою закону, що надає йому ознак публічної владності. За цією ознакою правові акти місцевого самоврядування відрізняються від правових актів громадян та інших учасників правовідносин.

Така ознака як публічна владність пов'язується із характеристикою правовідносин, які виникають у сфері місцевого самоврядування. Правовідносини, що виникають у сфері місцевого самоврядування, перш за все, пов'язані із реалізацією публічно-владних повноважень різних суб'єктів конституційного права як на локальному, так і на загальнодержавному рівні. Головними цілями, які переслідує переважна більшість суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування є намагання реалізувати публічно-владні повноваження, вирішити при цьому питання місцевого значення або взяти участі у їх вирішенні, прагнення здійснити владно-регулятивний вплив на функціонування системи місцевого самоврядування тощо.

Розглядаючи ознаку підзаконності статутів територіальних громад, можна дійти висновку, що цьому виду правових актів притаманні усі властивості, що характеризують адміністративну форму. Як форма управлінської діяльності такі правові акти місцевого самоврядування повинні бути засновані на праві, відбуватися, прийматися в ім'я права та у виконання права. У силу цього правові акти місцевого самоврядування повинні бути насамперед конституційними.

Конституційність статутів територіальних громад припускає не тільки відповідність їхніх норм Конституції України. Як критерії конституційності варто

розглядати ще й здатність місцевого самоврядування бути конституційною правовою формою управління на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, і реальність правових приписів, що містяться у статуті територіальної громади. Конституційність статуту територіальної громади детермінує публічно-владний характер даного акта. Саме в силу конституційності публічна влада в державі здійснюється не тільки через органи державної влади, але й через органи місцевого самоврядування. Тому, у силу конституційності, публічна влада територіальних громад забезпечена державними засобами і методами, у тому числі і методами переконання і примусу.

Відсутність у правових актах відповідності, здатності, реальності і можливості як необхідних критеріїв конституційності правового акта дозволяє поставити під сумнів закон про право дій та документів, вчинених, прийнятих (видаваних) у системі місцевого самоврядування, у тому числі і статутів територіальних громад.

Законність статуту територіальної громади припускає наявність у правовому акті органа чи посадової особи місцевого самоврядування мети, яка не суперечить закону, що відображає інтереси територіальної громади. Цілі територіальної громади повинні формуватися в рамках закону і повинні бути обґрунтовані законом. Засоби для досягнення цілей, сформованих у такий спосіб і обґрунтованих законом, реалізуються за допомогою способів, установлених законом. При застосуванні способів, встановлених законом, органи і посадові особи місцевого самоврядування можуть використовувати лише ті, які прямо передбачені законом і правовими актами підзаконного характеру. Використання засобів і способів, не передбачених законами й іншими актами підзаконного характеру, ставить під сумнів як доцільність, так і обґрунтованість таких правових актів місцевого самоврядування як статутів територіальних громад. У цьому випадку варто розглядати правовий акт місцевого самоврядування з позиції його законності. Правові акти місцевого самоврядування, які приймаються (видаються) у рамках законності, опосередковують загальнообов'язковий

характер приписів, що містяться в цих актах⁶⁶.

Серед інших ознак, які дозволяють усебічно розкрити правову природу статуту територіальних громад, є компетентність суб'єктів від імені та в інтересах яких ухвалюється цей документ, а також суб'єктів такого ухвалення. Важливо відмітити й соціальність і гуманність статутів територіальних громад, що обумовлює якісно нові вимоги до нормотворчості суб'єктів публічної влади. Знання місцевого життя, його параметрів; найбільша інформованість, вміння швидко реагувати в екстраординарних ситуаціях та вловлювати тенденції муніципального розвитку, забезпечення, гарантування соціальних перспектив; спроможність оперативного та стратегічного узгодження територіальних міжгрупових та внутрішньогрупових інтересів; сприяння ритмічності життєдіяльності територіальної громади; узгодження особистих та групових інтересів жителів; формування конкурентного середовища та утворення більш сприятливих умов життя у порівнянні з іншими територіальними громадами; демонстрація досягнутих територіальною громадою успіхів та популяризація муніципальних практик; підвищення авторитету місцевої влади; підвищення рівня соціальної інформованості населення; сприяння утворенню та розвитку неформальних об'єднань; забезпечення та поглиблення "спільності переживань"; підвищення муніципальної культури та інші чинники по-новому формують завдання у галузі наукових досліджень та оцінок таких актів місцевого самоврядування як статуту територіальних громад.

В силу цього, на перше місце виходить не формальна наявність статуту територіальної громади, а його доцільність, обґрунтованість, зрозумілість та необхідність у системі місцевого самоврядування. Звідси, з одного боку, важливою ознакою статуту є його самодостатність. Це означає, що в міру можливості він повинен включати усі норми, які необхідні у практиці місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Тому в статуті слід конкретизувати основні законодавчі норми, які мають відношення до

⁶⁶ Лопатина С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 45–46.

самоврядування, а за необхідності цитувати і власне статті законів, щоб той, хто звертається до тексту статуту, не був змушений займатися пошуком інших нормативних актів.

З іншого боку, статут не повинен бути перевантаженим нормативним матеріалом, перетворюватись на звід усіх норм законодавства про місцеве самоврядування. У ньому не повинні регламентуватися питання, регулювання яких відноситься до виключної компетенції органів державної влади, відповідні норми законів не повинні дублюватися. Якщо будь-яке питання знаходиться в сфері спільного правового регулювання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то у статутах територіальних громад допустимо дублювати норми законодавства. Однак при цьому норми законів мають або конкретизуватися стосовно даної територіальної громади, або вони мають розвиватися та доповнюватися у статуті таким чином, щоб норма закону утворювала с оригінальною нормою статуту єдиний логічний ланцюг. Можуть також повторюватися норми законів, які встановлюють основні поняття. В інших випадках копіювання положень закону навряд чи можна визнати виправданим. Головне завдання статуту – регулювати свій „власний спектр питань”⁶⁷, насамперед пов’язаний із регламентацією „історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування” у відповідній територіальній громаді.

Варто відзначити й те, що статут територіальної громади має бути достатньо стабільним, тобто не змінюватися упродовж тривалого часу, що значною мірою сприяло б стабільності соціальних взаємодій на території. Це має забезпечуватися відповідною процедурою внесення доповнень і поправок, зафіксованою в тексті статуту. Важливою вимогою до статуту є й наявність у ньому механізмів реалізації його положень і норм, а також положень і норм законодавства України. В статуті повинні міститися чіткі норми прямої дії. Також статут має бути гарантом континуїтету влади. Оскільки відомо, що зміни під час виборів

⁶⁷ Сергеев А.А. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 22–23.

персонального складу місцевої влади часто приводять до ревізії усього того, що робилося минулою „командою”, внаслідок чого часто відбувається корінна ломка курсу місцевої політики, що нерідко досить негативно відображається на жителях⁶⁸.

Так, наприклад, у ст. 82 проекту Статуту територіальної громади міста Києва, розробленого вченими Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, передбачалося, що „Статут територіальної громади міста Києва є постійно діючим нормативно-правовим актом територіальної громади міста Києва і не підлягає перезатвердженню та перереєстрації у разі переобрання чи оновлення, в порядку передбаченому Конституцією України та законодавством України, складу Київської міської ради. У випадку внесення змін та доповнень до Конституції України та законодавства України, які матимуть суттєвий вплив на межі та обсяг юрисдикції територіальної громади міста Києва, до Статуту територіальної громади міста Києва можуть вноситися відповідні зміни і доповнення. У випадку, якщо будь-яке положення Статуту територіальної громади міста Києва втрачає юридичну силу внаслідок прийняття законів України або внесення змін чи доповнень до чинного законодавства, це не впливає на інші положення цього Статуту. Статут територіальної громади міста Києва не може бути змінений, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав територіальної громади міста Києва”⁶⁹.

Це найістотніші ознаки таких актів місцевого самоврядування як статут територіальної громади. Без цих ознак статут територіальної громади не володіє правовою реальністю, а якщо акт реально існує, але не містить у собі цих ознак, такий акт місцевого самоврядування не можна розглядати як джерело конституційного права. Усі ці ознаки та особливості статутів територіальних громад дозволяють бачити в них своєрідний „правовий символ самоорганізації та

⁶⁸ Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. – О.: Хоббит, 2003. – С. 5.

⁶⁹ Статут територіальної громади міста Києва. Проект. Підготовлений та внесений на обговорення Київської міської ради Центром місцевого самоврядування при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України // Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – С. 506.

саморегулювання, який визначає роль громадян в управлінні на місцях”⁷⁰ та роблять їх „носіями найбільш значущих цінностей муніципальної демократії”⁷¹, основними нормативними актами локальної самоорганізації місцевих жителів.

Проведений аналіз основних доктринальних підходів та практичних проблем муніципального статутного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, дозволяє нам зробити наступні висновки:

1. Статут територіальної громади – це основоположний, постійно діючий нормативно-правовий акт місцевого самоврядування установчого характеру, який має вищу юридичну силу у відношенні до усіх інших правових актів суб’єктів місцевого самоврядування, змістовно оформлений відповідно до вимог Конституції та законів України, приймається в особливому порядку з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади.

2. Статут територіальної громади має ряд особливостей, які характеризують особливу природу цих нормативно-правових актів місцевого самоврядування як джерел конституційного права, серед яких визначальними є наступні ознаки:

– наявність особливого суб’єкта, який його установлює або від імені якого він приймається, у якості якого виступає територіальна громада – первинний суб’єкт системи місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень;

– наявність особливих об’єктів (предметів відання) муніципального статутно-правового регулювання, у якості яких виступають питання місцевого значення, коло яких насамперед обумовлено історичними, національно-культурними, соціально-економічними та іншими особливостями місцевого життя;

– установчий характер як документу, який надає юридичного, правового статусу фактично сформованим або таким, що формуються, відносинам щодо самоврядування та самоорганізації відповідної територіальної громади у процесі

⁷⁰ Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М.: Высшее образование, 2008. – С. 327.

⁷¹ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юрист, 2006. – С. 307.

безпосереднього або під відповідальність органів та посадових осіб цієї територіальної громади вирішення питань місцевого значення, виходячи з історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей місцевого життя;

- повний та всеохоплюючий характер правового регулювання, що проявляється у регулюванні (здатності регулювати) локальні суспільні відносини, які стосуються всіх сторін, усіх сфер життя територіальної громади, які виникають (потенційно можуть виникнути) на місцевому рівні, регулювання яких не є відповідно до Конституції та законів України сферою відання органів державної влади;

- вища юридична сила щодо інших актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що має прояв, по-перше, у тому, що всі акти, які приймаються органами місцевого самоврядування або територіальною громадою, безпосередньо повинні відповідати статуту територіальної громади, закладений в нього концепції, принципам і нормам та, по-друге, обов'язковості дотримання статуту територіальної громади всіма суб'єктами правовідносин, розташованими на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади;

- здатність виступати нормативною основою подальшої локальної нормотворчості територіальної громади, її органів та посадових осіб;

- особливий порядок прийняття, а також внесення до нього змін та доповнень;

- визнання одним із правових засобів, який забезпечує реалізацію принципу правової самостійності місцевого самоврядування, що полягає в тому, що він є нормативно-правовим актом, у якому місцеві жителі легітимують свій статус як первинного суб'єкта публічної влади на своїй території, а також легалізують предмети відання, права та обов'язки, які забезпечують реалізацію прав жителів – членів відповідної територіальної громади на здійснення місцевого

самоврядування виходячи з історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей місцевого життя.

3. Істотними ознаками та критеріями статутів територіальних громад які відображають їхню правову природу, також варто вважати їх вольовий та публічно-владний характер, конституційність і законність, ефективність, компетентність, загальнообов'язковість, доцільність, соціальність, гуманність, реальність, політична нейтральність, креативність, спадкоємність, динамізм тощо. Без цих ознак правовий акт місцевого самоврядування не володіє правовою реальністю, а якщо акт реально існує, але не містить у собі цих ознак, ми говоримо або про нелегітимний характер цього акта, у випадку його неконституційності, незаконності, некомпетентності, тобто такий акт не варто розглядати як джерело конституційного права, або про його дефектність, у випадку його неефективності, недоцільності, несоціальності, негуманності тощо.

4. Позитивний зарубіжний досвід та вітчизняна практика муніципального будівництва свідчить, що статут територіальної громади, за умовою його прийняття населенням (безпосередньо або представницьким органом територіальної громади) має стати основним пріоритетним нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, який є своєрідною локальною конституцією на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень.

5. Визначаючи методологічні, концептуальні підходи до аналізу особливостей нормативного змісту даного виду джерел конституційного права, необхідно враховувати, що територіальна громада як первинний суб'єкт та, одночасно, об'єкт локальної нормотворчості є вкрай складною соціальною системою. Без урахування цієї обставини неможливе системне бачення та комплексний підхід до вирішення усіх тих питань, які мають отримати вирішення у статуті територіальної громади. Виходячи з цього, статут територіальної громади є нормативною моделлю суб'єктно-об'єктних та функціональних характеристик місцевого самоврядування, в основі яких мають знаходитися історичні,

національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості місцевого життя відповідної територіальної громади.

6. Статут територіальної громади – це комплексний документ, який, за умови його прийняття, є ефективним інструментом контролю за діяльністю усіх муніципальних структур, який захищатиме місцевих жителів від свавілля місцевих чиновників, інформуватиме населення про відповідальність певних посадових осіб, створюватиме легальні умови для формування і впровадження додаткових прав та свобод членів територіальних громад, виходячи з того, що конституційні права не є вичерпними. Тільки такий підхід забезпечить ефективний розвиток і функціонування місцевого самоврядування в Україні.

1.2 Історія статутів територіальних громад та сучасний стан статутного регулювання місцевого самоврядування в Україні

Статути територіальних громад мають давню традицію. Вони були важливим локальним джерелом права і відігравали свого часу надзвичайну роль в історії становлення та розвитку сучасних форм місцевого самоврядування. Саме з появою статутів (хартій) міст пов'язують виникнення передвісника сучасного місцевого самоврядування – комунального самоврядування в країнах Західної Європи в ході так званих “комунальних революцій” XI – XII ст.

Виходячи з цього, одним з ключових питань теорії статутів територіальних громад є дослідження процесів становлення та розвитку статутів територіальних громад в історичній ретроспективі. Адже комплексний аналіз юридичних, соціально-політичних та територіальних процесів становлення місцевого самоврядування та його правової основи, усвідомлення місця у конституційно-правовому механізмі регулювання муніципальних відносин актів локальної нормотворчості, насамперед та у першу чергу вимагає діалектичного аналізу еволюції статутів територіальних громад як джерела конституційного права та одного з визначальних чинників становлення локальної демократії. Адже інститути місцевого самоврядування, рівень, зміст, форми і методи його

здійснення, а також такі акти локального нормотворення як статuti територіальних громад, виникають не відразу, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов. Тому саме діалектичний метод дозволяє виявляти та вирішувати правові, соціально-політичні, історичні, культурні, демографічні та інші проблеми, які виникають в процесі визнання, становлення, розвитку, організації та функціонування місцевого самоврядування, розкрити діалектичну єдність та детермінованість загальних процесів демократизації суспільства та держави, становлення місцевого самоврядування, формування дієздатних територіальних громад та ефективної системи локального захисту прав особистості в Україні.

Використання історичного підходу щодо дослідження статуту територіальної громади як джерела конституційного права має важливе теоретико-методологічне значення. Адже маючи перед собою різноманітні моделі організації та форми здійснення місцевого самоврядування у містах, селищах, селах, які впроваджувалися протягом історії української держави, дослідивши злети та кризи демократії та її інститутів в Україні, розглянувши характер стосунків сільських, селищних, міських територіальних громад з іншими суб'єктами місцевого самоврядування та інститутами держави та політичної організації суспільства, а також іншими територіальними громадами, населеними пунктами та державами, які виникають у процесі становлення місцевого самоврядування в Україні, маючи перед собою приклади такої еволюції у зарубіжних країнах, можна не тільки зрозуміти ті об'єктивні та суб'єктивні, внутрішні та зовнішні причини, які обумовлюють сучасне становище місцевого самоврядування та локального статутного нормотворення, а й окреслити тенденції розвитку муніципальної демократії та перспективи формування дієздатних територіальних громад в Україні, правових основ їх діяльності.

Це дозволяє, по-перше, розглядати еволюцію статутів територіальних громад як джерел права та конституційного права зокрема як цілісний процес виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку місцевого самоврядування, далекий від монотонності і прямолінійності. По-друге, аналіз

еволюції статутів територіальних громад сіл, селищ, міст дає можливість виділити в загальному історичному русі розвитку місцевого самоврядування в Україні ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими політико-правовими, соціально-економічними та управлінськими параметрами. По-третє, незважаючи на те, що в цілому розвиток інститутів місцевого самоврядування в Україні характеризується радикальними змінами управлінських парадигм⁷² – від найпростіших вічових зборів Київської Русі до інститутів козацької демократії; від природно-правових вітчизняних форм громадівського устрою до перенесеної з Заходу політичної моделі магдебурзького права із розвинутою системою статутного нормотворення; від самоврядування вільної Української козацької держави до уніфікованої системи земського управління за часів Російської імперії; від нетривалого функціонування самоврядних структур під час правління Центральної Ради через терни радянського тоталітаризму з його відкиданням будь-яких проявів локального нормативного саморегулювання до конституційної моделі місцевого самоврядування, в основі якої – право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення, у тому числі й шляхом прийняття статутів територіальних громад – в умовах сучасної незалежної української держави, – ретроспективний аналіз статутів територіальних громад як джерел конституційного права дозволяє не лише простежити певну наступність протягом вітчизняної історії місцевого самоврядування особливої ролі статутного регулювання, а й виявити проблеми, які виникають у процесі становлення місцевого самоврядування та окреслити тенденції розвитку локальної демократії у сучасній Україні.

Слід зазначити, що розвиток статутів територіальних громад, муніципальних хартій та інших актів локальної саморегуляції у місцевому самоврядуванні – це

⁷² Батанов О.В. Місцеве самоврядування в політичній системі України: історія, проблеми, перспективи // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 1. – С. 26–34; Батанов О.В. Основні етапи інституціоналізації муніципальної влади та проблеми становлення сучасного муніципалізму в Україні // Запорізькі правові читання: Матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 17–18 травня 2007 року / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломoeць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2007. – С. 70–74; Горбатенко В.П., Батанов О.В. Традиції українського самоврядування // Українське слово. – 2004. – 15–21 січня; Кампо В.М. Політичні моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні: історія, проблеми, перспективи // Правова держава: Щорічн. наук. праць. – К., 2003. – Вип. 14; Музиченко П. Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні // Юридический вестник. – 1995. – № 2. – С. 127–131; Швидко Г.К., Романов В.Є. Державне управління і самоврядування в Україні. Історичний нарис. Ч. 1. – К., 1997 та ін.

тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, які змінюють один одного. Хронологічні рамки цих етапів значною мірою носять умовний характер. Між тим критеріями переходу від одного історичного етапу до іншого слугували різкі, переломні моменти у розвитку державного управління, місцевого самоврядування та вітчизняної державності, які були викликані сукупністю загальнонаціональних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних, демографічних та інших тенденцій і процесів, які детермінували визнання, розвиток або занепад, відродження та перманентне реформування інститутів місцевого самоврядування як в Україні, так і у більшості зарубіжних країн.

Місце і роль статутів територіальних громад та інших аналогічних за своєю природою актів місцевого самоврядування у процесі формування місцевого самоврядування надзвичайно великі. Ще на ранніх етапах розвитку муніципальної демократії статути міст практично були головним її символом, виступали своєрідними комунальними конституціями міських громад протягом багатьох століть. Саме у цей період, коли відбувалися масові міграції сільських жителів у міста від кріпосного пригнічування, що усе більше посилювався, стрімко розвивалися міські вольності та у середньовіччі міські статути вносилися знамениті фрази „Luft in der Städten frei mache” (міське повітря робить нас вільними) або “Kein Huhn fliegt über die Mauern” (жоден півень не перелітає через міські стіни).

Ці вольності особливо ярко проявилися у X та XI століттях у містах центральної Німеччини, яким „засновники” цих міст – князі, графи та єпископи – вважали вигідним надати значну автономію, видаючи їм особливі хартії. Цей муніципально-визвольний процес повною мірою відноситься до європейського континенту – Франції, Німеччини, Фландрії та, з деякими відмінностями, до Італії; в Англії ж розвиток сеньйоріального режиму у багатьох випадках обмежився одними поміст’ями, і тому міста доволі успішно боролися там за свою автономію частіше за все безпосередньо з центральною державною владою, яка

поступово поступалася їм. Так, після обнародування „великої хартії свобод” центральний уряд кілька століть видавав містам багаточисельні грамоти, у яких підтверджувалися їх привілеї та розширювалися міські вольності⁷³.

Як правило, в спеціальній літературі в історії статутів територіальних громад виділяють два основних періоди: доконституційний та конституційний⁷⁴.

У доконституційний період, тобто у період, коли держава була варварською (рабовласницькою, феодальною) за рівнем своєї цивілізації, самоврядування територіальних громад (сільських та міських) носило становий характер і закріплювалося, наприклад, грамотами власників міст, феодалів (у привілейованих містах, містечках, селах) або нормами звичаєвого права (у непривілейованих містах, містечках і селах). У конституційний період, коли держава стала конституційною (конституційна монархія або республіка), а її громадяни звільненими від феодальних повинностей, право на самоврядування у територіальних громадах було визнано для них загальним і рівним.

Статути як кодифіковані акти, що регламентують життєдіяльність міст, найважливіші аспекти міського самоврядування, з’являються з XII ст. в Італії. Перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя – 1014 р., Феррара – 1055 р., Піза – 1081 р., Кремона – 1114 р.), Франції (Сент-Омер – 1127 р., Монтобан – 1144 р., Бове – 1182 р., Камбре – 1184 р., Арбуа – 1282 р.), Нормандії (Верней – 1100 р.), Німеччини (Вормс – 1073 р., Майнц – 1077 р., Фрайбург – 1120 р., Магдебург – 1188 р.), Англії (Лондон – 1129 р., Іпсвіч – 1200 р.) були своєрідним засобом “юридизації” комунальної форми самоврядування, а їх метою було закріплення муніципальних прав і свобод (насамперед права на створення виборних органів міського самоврядування) та привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування.

⁷³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.: Наука, 1996. – С. 34, 46.

⁷⁴ Муніципальне статутне право. Навч. посіб. / Дуда А.В., Кампо В.М., Росіхіна В.Ю., Рубановський К.С. / За заг. ред. Кампо В.М. – К., 2005. – С. 9–11.

Попередниками цих хартій були зібрання норм, на яких присягали консули і жителі північно італійських міст⁷⁵.

Так, наприклад, статут французького міста Лаона, складався з 23 статей, визначав статус громадянства комуни, її кордони, майнові та цивільні права громадян, в тому числі жінок, покарання за окремі злочини, регулював взаємовідносини комуни з єпископом, сеньйором та королем. Важлива деталь: особи, які входили до складу комуни, окрім звичайних повинностей – цивільних та військових, були повинні протягом першого року або побудувати будинок, або придбати виноградник, або довести володіння певним майном, щоб у випадку притягнення до суду мати достатнє матеріальне забезпечення для сплати штрафів.

Більш абстрактний текст статуту іншого французького міста Сент-Омер (1127–1128 рр.) містив відомості про політичний устрій комуни (присяга, вибори двох мерів, призначення суддів та міської колегії), про її фінанси (плата за вступ до комуни, перелік майна, яке обкладатиметься податком), принципи правосуддя та судочинства, про повинності городян, правила поведінки гостей міста тощо⁷⁶.

Хартія міста Бове складалася з сімнадцяти статей, які закріплювали положення про те, що всі люди в стінах міста та в приміських територіях мають присягнути комуні; кожний має допомагати іншому, якщо вважатиме це правильним; якщо права будь-якої особи, яка присягнула комуні, порушуються, вона має право принести скаргу перам комуни, які зобов'язані розглянути її та захистити ці права; жодна людина, яка порушила права члена комуни, не буде допущеною у місто, поки вона не відшкодує збитки згідно з рішенням перів тощо. Хартія не визначала форми управління міської громади, а тільки встановлювала, що її пери повинні виносити рішення та гарантувати життя та власність її членів⁷⁷.

Цікавою є статутна регламентація у середньовічних містах окремих демократичних інститутів, зокрема виборів при формуванні органів міського самоврядування. Безумовно, процедура „виборів” у багатьох середньовічних

⁷⁵ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 38–39, 130–131.

⁷⁶ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графских, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. – М.: Наука, 1995. – С. 80.

⁷⁷ Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Пер. с англ. – М., 1998. – С. 344.

комунах може бути названою такою лише за умови, якщо її не порівнювати з виборами у сучасному розумінні. У хартіях комун доволі рідко зустрічалися відомості щодо процедури виборів, враховуючи, що під нею розумілася природна традиційна процедура вибору посадових осіб на зборах, які нерідко називалися „парламентом”, „асамблеєю” делегованих представників. Але вимоги до кандидатів, як правило, регламентувалися доволі жорстко. Так, за хартією м. Арбуа 1282 р. (Франція) „жодна з обраних комунією осіб не мала права відмовитися від обрання”, за хартією м. Валанс’єна нещодавно обрані управлінці мали „на роздуми” лише одну добу, протягом якої вони могли спробувати відвести свою кандидатуру у виключних випадках, враховуючи, що виконання виборних посад прирівнювалося до повинності, хоча й почесної⁷⁸.

Ще з часів зародження статутного права в Європі спостерігалися прояви його впливу на сучасні українські терени. В історичних джерелах зберігалась згадка про датований 1290 р. статут кримського міста Кафи (Феодосії), яке на той час було генуезькою колонією⁷⁹.

У багатьох середньовічних українських містах роль статутів або хартій відігравали так звані “уставні грамоти великих князів литовських та королів польських”, якими за часів входження українських земель до Литовсько-Руської держави та Королівства Польського надавалося магдебурзьке право. Метою магдебурзьких грамот було закріплення нової системи управління містом, заснованої на принципах міського самоврядування. Як і хартії західноєвропейських міст, вони визначали систему органів міського самоврядування, їх повноваження та порядок обрання, статус посадових осіб міста. Раніше за всіх магдебурзьке право було надане містам Закарпатської України, яка в ті часи належала Угорщині. З 1329 р. за магдебурзьким правом жили Хуст, Вишкове, Тячів. Таке право отримали Сянок (1339 р.), Львів (1356 р.), Кам’янець-Подільський (1374 р.), Луцьк (1432 р.), Кременець (1438 р.), Житомир (1444 р.), Мукачеве (1445 р.), Київ (1494–1497 рр.). Міста Лівобережжя

⁷⁸ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графских, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. – М.: Наука, 1995. – С. 68–69.

⁷⁹ Муніципальне статутне право. Навч. посіб. / Дуда А.В., Кампо В.М., Росіхіна В.Ю., Рубановський К.С. / За заг. ред. Кампо В.М. – К., 2005. – С. 9.

починають користуватися магдебурзьким правом тільки з кінця XVI ст. Першим серед них був Переяслав: грамота на самоврядування була видана йому Стефаном Баторієм у 1585 р. У 1620 р. грамотою Сигізмунда III затверджене магдебурзьке право за Стародубом, а з 1625 р. – за Ніжином.

Деяким містам магдебурзьке право надавалося грамотами гетьманів після приєднання України до Росії. У 1752 р. гетьман Розумовський подарував право на самоврядування Полтаві, у 1758 р. – Новгород-Сіверському. До кінця XVIII ст. магдебурзьке право отримали майже всі міста Лівобережної України. Слід підкреслити, що грамоти гетьманів головним чином підтверджували права міст України на самоврядування, а саме це право міста, як правило, отримали раніше, коли знаходилися під литовським чи польським пануванням⁸⁰.

Так, наприклад, з наданням магдебурзького права, за містом Києвом визнавалася міська юрисдикція⁸¹. Основними функціями та напрямками діяльності Київського магістрату були: репрезентація інтересів міщан поза містом, прийняття до міського права, судочинство на основі норм магдебурзького права, контроль за торговим і промисловим життям у місті, затвердження цехових статутів і регулювання відносин між цеховими організаціями магістратського та воєводського підпорядкування. Магістрат, як адміністративний орган, відповідав за фінансову політику в місті: забезпечував доходи міської скарбниці, контролював видатки, здійснював розподіл серед міщан загальнодержавних податків. З огляду на прикордонне розташування Києва, однією з головних функцій міського уряду була організація і забезпечення його оборони. До інших напрямів його діяльності слід віднести контроль за дотриманням порядку і благоустроєм міста та благочинну діяльність.

Варто зазначити, що за часів перебування українських земель у складі Великого князівства Литовського в Києві існувала практика надання великим князем привілеїв на вйтівство, як правило, в нагороду за військову службу. Пізніше, з отриманням київською міською громадою привілею на вільне обирання

⁸⁰ Музиченко П. Магдебурзьке право в Україні // Юридический вестник. – 1994. – № 3. – С. 68.

⁸¹ Делімарський Р. Самоврядування за Магдебурзьким правом у XV–XIX століттях // Пам'ять століть. – 1999. – № 2. – С. 16–35.

чотирьох кандидатур на вйтівську посаду з наступним затвердженням одного з них на цій посаді королем (1570 р.), уряд вйта став виборним і довічним. На цю посаду обирали, як правило, досвідчених у міському управлінні осіб, які пройшли шлях від лавника або радці до “рочного” бурми́стра, і були, окрім усього, досить заможними людьми. Забезпечення вйтівської посади в Києві доходними статтями і прибутками було подібним до інших королівських міст Речі Посполитої. Вйтівський уряд у Києві не був предметом купівлі-продажу, передачі в оренду, заставу або у спадок, як це мало місце у більшості міст держави. В Києві з кінця XVI ст., цей уряд був пожиттєвим, але у випадку масового невдоволення міської громади, недієздатності вйта або через зовнішні чинники, траплялися поодинокі випадки відсторонення вйта від посади. Як свідчать сучасні дослідження, вйтівська посада в Києві значно відрізнялася від аналогічних урядів інших міст держави. Влада і позиції вйта у місті були досить міцними⁸².

Можна згадати й інші документи, які свідчать про важливу роль міста Києва та його громади у тогочасному житті держави, зокрема Уставну грамоту Литовського Великого князя Олександра київським міщанам 1494 р. щодо київських вільностей та прав на самоврядування, Жалувану грамоту Литовського Великого князя Олександра київським міщанам про звільнення їх від оплати мита 1497 р., Уставну великокняжу грамоту Київському війську і міщанам про воєводські прибутки 1499 р., Уставну підтверджувальну грамоту жителям київської землі 1507 р., Жалувану грамоту польського короля Сигізмунда Августа місту Києву 1545 р. тощо, наявність яких підтверджувала, що Литва і Польща, які не виділяли місто Київ як головний політичний центр держави, відносилися до його населення і до міста в цілому не лише з повагою, а і розуміли його політичне значення серед українських земель.

У ході свого історичного розвитку місто послідовно знаходилося під юрисдикцією Литви, Польщі та Російської держав. У цей період точилась гостра дипломатична боротьба навколо Києва. Проблема становища міста продовжувала

⁸² Білоус Н.О. Київський магістрат XVI – першої половини XVII ст.: організація та юрисдикція: Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – К., 2003. – С. 6.

перебувати в центрі міжнародних відносин. Так, Російська держава відкрито оголосила метою своєї зовнішньої політики повернення всіх захоплених польськими і литовськими феодалами українських земель. Після того, як у 1654 р. Київ ввійшов до складу Росії, а з 1708 р. – став центром Київської губернії, він виконував важливі стратегічні та міжнародні функції та набув статусу міста центрального підпорядкування.

Важливою для визначення не лише історичного, а політичного та столичного значення міста Києва стала Конституція Пилипа Орлика 1710 р., згідно ст. 13 якої „столичне місто Київ та інші українські города з маєстратами своїми в усіх правах та привілеях наданих, щоб були заховані непорушно, повагою сього акта елекційного постановляється і доручається підтвердження їх свого часу гетьманській владі”⁸³. Можливо Конституція Пилипа Орлика не визначала окремого правового положення міста Києва, а навпаки прирівнювала місто з іншими “городами” в збереженні наданих прав. Проте, сам факт визначення Києва як “столичного міста” підтверджує його статус центру Гетьманської держави в той період та є свідченням того, що Київ розглядався єдиним містом, що може бути столицею незалежної України.

Також, муніципальне статутне право широко застосовувалося на рівні інших міст й у більш пізній час. Наприклад, тільки у Львові було прийнято та діяло кілька статутів (06.XI 1789 р., 20.VI 1848 р., 20.IX 1849 р., 14.X 1870 р.). В Австро-Угорщині аналогічні статuti було надано 33 містам, у тому числі Кракову та Чернівцям. Окремий резонанс зробив проект Статуту Королівського Столичного міста Львова (1936 р.)⁸⁴.

Становлення статутного права у Львові, як і в цілому в Україні, є досить складним і тривалим процесом. Причому перші паростки основ статутного права в тій чи іншій формі мали місце і в більш ранній період. Так, першу згадку про Статут як документ правового характеру, що врегульовує питання життя місцевої (територіальної) громади, можна знайти у Привілеї Казимира III від 28 грудня

⁸³ Шевченко О.О. Історія держави і права України. Хрестоматія. – К.: Вентурі, 1996. – С. 127.

⁸⁴ Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Львів, 2001. – С. 42–58.

1360 р.⁸⁵, яким підтверджується та повторюється Статут, ухвалений Львівськими райцями (членами ради) та лавниками (членами лавничого суду). У документі містяться окремі правила поведінки, які мали обов'язковий характер для членів громади міста Львова і торкалися кримінального, адміністративного, спадкового права чи громадських обов'язків. З огляду на зміст цього документу його ще не можна розглядати як статут територіальної громади у сучасному розумінні цього слова. Проте його можна вважати початком формування цього явища, першим документом правового характеру, який має назву Статут, ініціюється та приймається на рівні громади м. Львова. Однак після прийняття цього документу мине ще багато часу до моменту формування повноцінного статутного права м. Львова. В наступні роки певні елементи становлення статутного права можна знайти у привілеях, грамотах польських королів. Так, з 1361 по 1772 рік місту Львову було даровано близько 200 документів, які торкалися питань урегулювання життя місцевої громади. Ці документи склали систему, яка надавала значні самоврядні права громаді м. Львова і сприяла становленню статутного права. В них містилися окремі норми, які врегульовували життя місцевої громади і в майбутньому знайшли своє відображення у названих вище статутах м. Львова⁸⁶.

Так, у 1789 р. патентом (дипломом) цісаря Йосифа II магістрату Львова було надано Статут, який складався з 15 пунктів, які містили норми, що регулювали майно і доходи міста, спеціальні права, порядок організації влади та управи у місті. Саме цей документ по праву вважається першим „повноцінним” за змістом і формою статутом у м. Львові. Він, хоча й обмежував місцеве самоврядування у місті порівняно з попереднім періодом, все ж таки концентровано регулював значну кількість питань життя місцевої громади.

У середині XIX ст. зусиллями Львівської міської громади було прийнято цілу низку документів, серед яких Тимчасове положення про організацію міського відділу Львова від 20 липня 1848 р., Тимчасовий регламент роботи міського

⁸⁵ Привілеї міста Львова (14–18 ст.) / Упоряд. М. Капраль. – Львів, 1998. – С. 31.

⁸⁶ Петрусь В. До питання про становлення статутного права міста Львова (історико-правові аспекти) // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 190–194.

відділу від 20 вересня 1848 р., Громадський статут від 17 березня 1849 р. (ніколи не діяв), проект Статуту Львова, затверджений 15 жовтня 1850 р. Міністром внутрішніх справ (не отримав санкції монарха та не вступив у дію).

У 1862 р. було прийнято загальноавстрійський закон, яким надавалося право усім великим містам вимагати надання власного Статуту управління містом⁸⁷. Відповідно до цього закону, 14 жовтня 1870 р. главою держави Львову було надано новий Статут, яким значно розширювалося місцеве самоврядування у місті, врегульовувалося значне коло питань місцевого життя. Саме цей документ, з деякими змінами від 2 квітня 1896 р., був останнім і найвищим досягненням муніципального статутного права м. Львова у ХІХ ст., який пережив саму Австро-Угорську імперію та діяв до 1933 р.⁸⁸.

Безумовно, муніципальне статутне право розвивалося не тільки в даних містах. Достатньо прогресивне для свого часу законодавство про місцеве самоврядування, яке діяло як на територіях, які входили до складу Російської імперії, так і Австро-Угорської імперії, створювало для цього певні умови. Зокрема, досить цікавим та повчальним з точки зору сьогодення є досвід становлення та розвитку міського самоврядування у місті Одеса⁸⁹. Адже, як історично склалося, завдяки своєму геополітичному та геостратегічному розташуванню, Одеса першою з міст на теренах сучасної України ще у 1863 р. отримала затверджене імператором Олександром II „Положення про громадське управління міста Одеси”. Таке право на той час мали тільки Санкт-Петербург та Москва⁹⁰.

На початку ХХ ст. змінився соціально-політичний статус органів міського самоврядування, відбулися кардинальні зрушення у бік їхньої демократизації. Суттєвим фактором пробудження громадської думки та формування політичної

⁸⁷ Киселичник В.П. Розробка і надання Львову у 1870 р. статуту на міське самоврядування // *Lwow, miasto, spoleczenstwo, kultura*. – WSP, Krakow, 1998. – Т. 2. – С. 127.

⁸⁸ Петрусь В. До питання про становлення статутного права міста Львова (історико-правові аспекти) // *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. – 2000. – Вип. 35. – С. 190–191.

⁸⁹ Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. – О.: Хоббит, 2003. – 48 с.; Стременовський С.Н. Міське самоврядування м. Одеси в середині ХІХ століття: історико-правове дослідження: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – О., 2000. – 20 с.

⁹⁰ Новый порядок городского общественного управления г. Одессы. – СПб., 1863. – 23 с.

свідомості мас стали “наради виборців” – необхідний елемент виборчої боротьби, де кандидати у гласні висловлювали погляди на завдання, місце і роль органів міського самоврядування у системі публічного управління, оприлюднювали виборчі програми. У міському середовищі окреслювалися риси організації виборчої системи на основі загальної, рівної, прямої і таємної подачі голосів, розширення виборчих прав громадян.

У роки Першої світової війни відбувся перехід від розрізненого, ізольованого життя органів самоврядування до їх загальнодержавного об’єднання на ґрунті боротьби за задоволення стрімко зростаючих культурно-господарських потреб міст. Важливу консолідуючу роль відіграли міські з’їзди, організація Всеросійської Спілки міст, а також його обласних відділень, які з 1915 р. почали діяти при міських Думах Києва, Полтави, Катеринослава. Вони об’єднували кращі громадські сили, міських діячів, сприяли розвитку демократизації міського самоврядування.

Історичні дослідження вказують, що на початку XX ст. Думи поступово переходили до ведення міського господарства на основі плановості. За рахунок приєднання околиць розширювалися межі міст, здійснювалося районування, впорядковувалися майдани, бульвари, збільшувалася кількість насаджень. При Управах створювалися Статистичні бюро, на які покладалося завдання всебічного обстеження та обліку міського майна. Пріоритетним завданням ставала “муніципалізація” – придбання органами міського самоврядування і перехід до їхньої власності об’єктів міського господарства – каналізації, водогону, трамваю. Значну увагу Думи приділяли реконструкції, розширенню мереж водопостачання, транспорту, зв’язку, переведенню їх на більш високий технологічний рівень. Традиційно важливе місце у діяльності Дум Середньої Наддніпрянщини на початку XX ст. займали питання охорони здоров’я, народної освіти⁹¹. Означені

⁹¹ Осташко О.І., Плаксі Т.М. Деякі аспекти муніципальної діяльності міських Дум та Управ Наддніпрянщини на поч. XX ст. // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Вип. VII. – Запоріжжя: РА “Тандем-У”, 1999. – С. 203–206; Плаксі Т.М. Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині XIX – на початку XX ст.: Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Запоріжжя, 2001. – С. 9–10.

тенденції об'єктивно віддзеркалювалися в актах локальної саморегуляції територіальних громад.

Лютнева російська революція 1917 р. та подальші події, які стали її наслідком, відкрили нові перспективи поступальному розвитку місцевого самоврядування та муніципального статутного права в українських землях. Так, в ст. 5 Конституції УНР було зафіксовано, що „не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації”⁹². Важливе значення мали Закон Директорії „Про місцеві конгреси і ради трудового народу”, в якому визначався статус місцевих органів влади, та Декларація кабінету В. Прокоповича від 2 травня 1920 р., у якій проголошувалося, що „кінцевою точкою внутрішніх реформ буде заведення міцних органів місцевого демократичного самоврядування, на які спиратиметься в своїй діяльності майбутнє народне представництво”. Досить прогресивними для свого часу були і конституційно-проектні роботи початку 20-х років XX ст. Так, у проектах нової Конституції УНР, передбачалося встановити систему місцевого самоврядування, яка складалася би з громад, волостей, повітів та „вищих над ними одиниць самоврядування”, яким надавалося право „в крузі ділання, що їх означає закон, самостійно рішати свої справи”. За цими проектами нової Конституції УНР, які містили спеціальний розділ „Самоврядування”, також передбачалося, що великим містам має надаватися „право на власні статuti”⁹³.

Після повалення Директорії в 1920 р. та встановлення комуністичного режиму починається трагічна сторінка в історії місцевого самоврядування України – всі органи місцевого самоврядування були ліквідовані та замінені органами “пролетарської диктатури”. До влади прийшли більшовики, які відкидали класичне самоврядування як буржуазний інститут. Вже в період громадянської війни, утворені ними ради втратили функцію місцевого самоврядування і працювали виключно як органи пролетарської диктатури.

⁹² Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917–1920 рр.: В 4 т. – Прага, 1921. – Ч. 2. – С. 174–180; див. також: Дорошенко Д. Доба Центральної Ради – Історія України. 1917–1923 рр. – Ужгород. 1932. – Т. 2. – С. 56–57.

⁹³ Коваленко А.А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С. 104–110.

Демократичний характер нової влади бачився у тому, що “місцеві Ради вільно об’єднувалися на началах демократичного централізму в єдину, федеральним союзом скріплену, загальнодержавну Радянську владу”⁹⁴. Організовані у тверду державну вертикаль, місцеві ради, по суті справи, були демократичним прикриттям монопольної влади партійного апарата. Від того, що ради за своїх обмежених можливостей намагалися надавати традиційні муніципальні послуги людям, їх природа не мінялася. Вони склалися і діяли як органічна частина тоталітарного режиму⁹⁵. Зрозуміло, що за таких політико-правових умов муніципальне статутне право як форма локальної саморегуляції місцевих жителів перестало існувати.

Водночас, у зарубіжних демократіях, місцеве самоврядування та його принципи, у тому числі і принцип правової автономії або так званого гомруля, бурхливо розвивалися. Як і сьогодні, на початку та у середині ХХ ст. статuti територіальних колективів (громад) були досить поширеними в країнах Європи та Америки. При цьому для сучасної муніципальної практики характерним є велике різноманіття статутів, які відрізняються формою, змістом, порядком прийняття, юридичною силою. Наприклад, лише у США сьогодні поширено чотири типи статутних документів, в основу класифікації яких покладено характер функції місцевого самоврядування: статuti загального типу, які дозволяють органам місцевого самоврядування здійснювати різноманітні функції; класифіковані статuti, які регламентують функції місцевого самоврядування залежно від чисельності територіальної громади; необов’язкові статuti, які передбачають, що органи місцевого самоврядування мають право змінювати форми діяльності залежно від конкретних обставин; статuti “місцевих правил”, які надають органам місцевого самоврядування свободу у виборі форм діяльності⁹⁶.

Слід зазначити, що ідея муніципальних хартій виникла та розвивалася у зарубіжних країнах на хвилі формування індустріального суспільства ХІХ ст. та

⁹⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 36. – С. 481.

⁹⁵ Слива А.Я. Пора возвращаться в мир. От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению // Народный депутат. – 1992. – № 2. – С. 64.

⁹⁶ Див.: Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: Навч. посібн. / Кравченко В.В., Кравченко Н.В., Лисюченко В.П., Негода В.А та ін. – К., 2000. – С. 48.

уезростаючого масового руху за модернізацію місцевого самоврядування. Боротьба муніципалітетів за розширення своєї компетенції визначалася прагненням штатів поставити місцеве самоврядування під жорсткий контроль. За цих умов, одним з найважливіших напрямів курсу на муніципальні реформи стало запровадження „гомруля”, що означало право на прийняття муніципалітетами хартій місцевого самоврядування – локальних актів, що визначають структуру цих органів, їхні функції і компетенцію, способи формування муніципальної служби тощо⁹⁷.

Право на таку хартію забезпечувало муніципалітетам значну самостійність у відносинах з органами влади штатів, більшу свободу умогляду у вирішенні питань місцевого значення, включаючи питання устрою влади, фінансів, власності, кадрової політики, відносин з населенням.

Сутність хартій самоврядування полягала у встановленні можливості саморегулювання суспільного життя на місцях. Хартії обмежують втручання штатів у місцеві справи та в цілому сприяють розширенню прав місцевого самоврядування. Вказані акти зазвичай базуються на розгалуженому законодавстві штатів, відтворюють та конкретизують його норми. Нормативні положення хартій не повинні суперечити конституціям та законам відповідних штатів⁹⁸.

Право муніципалітетів на “гомруль”, тобто “право розробляти, приймати та змінювати хартії свого управління”⁹⁹, може встановлюватися як конституцією, так і законами, які приймаються легіслатурою штату. Вперше право муніципалітетів приймати власні хартії, тобто право на гомруль, було надано муніципалітетам в штаті Айова у 1815 р. На рівні Основного закону суб’єкта федерації це право було закріплено вперше у Конституції штату Міссурі в 1875 р. У даний час лише шість штатів з 50 не передбачають для своїх муніципалітетів хартій самоврядування. У ряді штатів право прийняття хартій закріплено за містами, чисельність населення

⁹⁷ Орзіх М.П. Гомруль // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: „Укр. енцикл.”, 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 614–615.

⁹⁸ Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие / Под ред. В.В. Еремяна. – М.: Академический Проект; Фонд «Мир». – С. 88–89.

⁹⁹ Adrian Ch.R. State and Local Government. – N.Y., 1972. – P. 117 / Цит. за: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 43.

яких перевищує певний мінімум (наприклад, у Арізоні – не менше 3,5 тис. осіб, в Техасі – 5 тис.). У деяких штатах хартії самоврядування передбачені, окрім міст, також за графствами та тауншипами.

Як правило, конституції та закони штатів передбачають, що хартії самоврядування приймаються безпосередньо населенням, тобто шляхом референдуму. Зміни до хартій можуть пропонуватися безпосередньо муніципальними радами або утвореними спеціальними комісіями, до яких можуть входити як прості громадяни, так і представники муніципалітету. Як правило хартії, після їх прийняття мають затверджуватися у легіслатурах штатів, але мають місце й обмеження та винятки. Так, згідно з Конституцією Каліфорнії Законодавчі збори штату можуть відхилити пропоновану до затвердження хартію, але не вправі вносити до неї зміни. Згідно з Конституції штату Нью-Йорк прийнята або змінена містом хартія на затвердження законодавчого органу штату не подається¹⁰⁰.

Варто зазначити, що практика прийняття хартій оцінюється зарубіжними експертами з питань місцевого самоврядування досить неоднозначно. Як правило, оцінки мають у цілому схвальний характер. За висновками експертів з питань місцевого самоврядування, хартії, по-перше, розкривають суть самоврядування як можливості самоорганізації та саморегулювання, по-друге, вони забезпечують велику вагомість думок та побажань населення, стимулюють інтерес громадян до місцевого управління та їх участі у його здійсненні, по-третє, сприяють обмеженню втручання законодавчих органів штату у місцеві справи, по-четверте, гарантують плюралізм форм місцевого самоврядування, дозволяють населенню обирати зручні для нього варіанти устрою місцевої влади та, по-п'яте, здатні полегшувати кодифікацію муніципального законодавства¹⁰¹.

З іншого боку, практика прийняття муніципальних хартій критикується окремими американськими вченими, які аргументують це тим, що в умовах взаємозалежності муніципальних органів, посилення самотійності

¹⁰⁰ Муниципальное право Российской Федерации: Учебн. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Профобразование, 2000. – С. 516–517.

¹⁰¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 440.

муніципалітетів здатне привести до ущемлення інтересів інших, або тим, що вони рідко виправдовують надії тих, хто їх підтримав та добивався їх прийняття. Адже, незважаючи на „гомруль”, легіслатура штату може у будь-який момент втрутитися у здійснення муніципальних функцій, проголосивши, що таке втручання здійснюється в інтересах усього штату¹⁰².

Значного розповсюдження набули статuti територіальних громад і в інших державах. Зокрема, у ст. 8 Федерального закону “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації” від 28 серпня 1995 р.¹⁰³ встановлювалося, що “муніципальне утворення має статут”. Дана норма не встановлювала виключень та зобов’язувала усі муніципальні утворення мати свої статuti. Так, 28 червня 1995 р. було прийнято Статут міста Москви¹⁰⁴, який визнався як „основоположний конституційно-нормативний акт прямої дії, який визначає предмети відання міста, його територіальний устрій, статус усіх органів влади міста, порядок їхнього формування та взаємодії, правову та матеріальну основу їх діяльності, повноваження та відповідальність”. Значне місце у Статуті міста Москви було відведено проблемам правового регулювання місцевого самоврядування. Особливості правового регулювання у даному документі полягали у тому, що ним було встановлено дуалістичну (змішану) модель, тобто таке правове становище, згідно якому представницькі та виконавчі органи влади міста є одночасно органами державної влади суб’єкта Російської Федерації та органами міського (місцевого) самоврядування та мали усі законодавчо встановлені повноваження цих органів (ст. 6). Подвійний статус, як вважалося піл час його розробки та прийняття, повинен був забезпечувати конституційні права москвичів без утворення роздільних органів влади міста, без розмежування предметів відання¹⁰⁵.

¹⁰² Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие / Под ред. В.В. Еремина. – М.: Академический Проект; Фонд «Мир», 2006. – С. 89–90.

¹⁰³ СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506

¹⁰⁴ Устав города Москвы: Утвержден Законом Московской городской Думы от 28 июня 1995 года // Ведомости Московской Думы. – 1995. – № 4.

¹⁰⁵ Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учеб. для вузов. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 153–154.

Слід зазначити, що у даний час така подвійна природа органів влади Москви ліквідована, відбулося уособлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади, що відповідає вимогам Конституції Російської Федерації. Так, у нині чинному Статуті міста Москви, затвердженому Законом Московської міської думи 13 липня 2001 р., закріплено систему міських органів влади. У Статуті дано визначення поняття населення Москви, відповідно до якого жителі міста Москви, а також іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на її території, складають населення міста. Жителі міста Москви у своїй сукупності утворюють міське співтовариство. Проголошується, що жителі міста є джерелом влади в Москві, яку вони здійснюють безпосередньо, а також через органи державної влади міста Москви та органи місцевого самоврядування (частина перша ст. 4)¹⁰⁶. На наш погляд, урахування досвіду міста Москви у частині статутної регламентації механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розмежування їх повноважень може бути корисним під час удосконалення механізму здійснення влади у місті Києві.

Статут іншого російського міста – Санкт-Петербурга було прийнято Законодавчим Зібранням Санкт-Петербурга 14 січня 1998 р. У цьому документі зазначається, що він має вищу юридичну силу у відношенні до інших правових актів Санкт-Петербурга, правових актів органів державної влади Санкт-Петербурга та органів місцевого самоврядування, утворених на території Санкт-Петербурга. В Статуті знайшли своє відображення питання статусу Санкт-Петербурга як міста федерального значення (ст. 1), прав та свобод людини і громадянина в місті (ст. 3), предмети відання Санкт-Петербурга (глава II), основи організації державної влади Санкт-Петербурга (глава IV), законодавчої, виконавчої та судової влади Санкт-Петербурга (глава V–VII), основи місцевого самоврядування в Санкт-Петербурзі (глава IX), участі жителів Санкт-Петербурга у здійсненні влади (глава X) та інші питання¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учеб. – М.: Изд-во „Екзамен”, 2005. – С. 174–175.

¹⁰⁷ Устав Санкт-Петербурга: Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 года (с изменениями, внесенными Законом Санкт-Петербурга от 28 января 1998 года) // Смена. – 1998. – 4 февраля. – № 24 (21896).

Цікавою є практика статутної регламентації місцевого самоврядування у російських містах обласного значення. Так, у ст. 1 Статуту муніципального утворення „місто Копейськ” (Челябінська область) зазначається, що Статут міста – основний нормативний правовий акт, який встановлює правові, економічні, фінансові та соціальні основи організації місцевого самоврядування. Статут має вищу юридичну силу у відношенні до інших нормативних правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Статут визначає предмети відання міста, його територіальний устрій, статус органів місцевого самоврядування, порядок їх формування, взаємодії, повноваження та відповідальність, правову, економічну та фінансову основи діяльності органів місцевого самоврядування, форми прямого волевиявлення жителів міста та їх участі у вирішенні питань місцевого значення тощо¹⁰⁸.

Чинне законодавство України про місцеве самоврядування закріплює, 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 законодавства може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (частина перша ст. 19 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Тобто цим Законом уперше в законотворчій практиці нашої держави передбачається врегулювання окремих суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування, не тільки законами, а й статутами територіальних громад. Така правова регламентація створює певні правові умови для розвитку муніципального статутного права як складової частини процесу становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз локальної статутної нормотворчості за останні роки дозволяє стверджувати, що у більшості населених пунктів України статутний процес знаходиться сьогодні значною мірою в ембріонному стані, хоча певні кроки вже зроблені. Без перебільшення можна сказати, що основні засади муніципального

¹⁰⁸ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юрист, 2006. – С. 304–305.

статутного процесу в Україні були закладені в Одесі. Підготовка концептуальних положень проекту статуту міста Одеси почалися ще у 1995 р. – задовго до прийняття Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, тобто задовго до того моменту, коли на законодавчому рівні була передбачена можливість прийняття такого документа. Перший в Одесі проект статуту територіальної громади, відомий як „Статут міста Одеси” був розроблений групою спеціалістів Одеської філії Української академії державного управління при Президентові України у складі А.П. Якубовського, С.Є. Саханенка та М.Г. Свіріна¹⁰⁹. Ї хоча в результаті певних політичних подій, які відбулися у місті наприкінці 90-х років XX ст., цей проект статуту, як і два інших варіанти проекту статуту територіальної громади міста¹¹⁰, подальшого розвитку не отримали, необхідно визнати, що саме дана концепція статуту міста стала, мабуть, першою у нашій країні. Ключовим моментом, який відрізняв усі проекти від аналогічних спроб підготувати проекти статуту територіальної громади в інших містах України, полягав у відмові від копіювання модельного (типового) статуту територіальної громади, розробка якого відбувалася паралельно у цей час. Усі з зазначених проектів відрізнялися від типового статуту своїм новаторським та демократичним духом, більшою чи меншою мірою відображаючи індивідуальність Одеси, особливості її історичного розвитку, пропонуючи нестандартні варіанти розвитку міста¹¹¹.

Однак, Одеса, як більшість міст України „застрягла” на етапі розробки проекту статуту. З-початку – внаслідок політичного протистояння у місті (1997–1998 рр.), потім – у зв’язку з небажанням керівництва міста навіть приймати до розгляду такий документ. Лише у 2003 р. роботу над підготовкою проекту Статуту територіальної громади міста Одеси було „реанімовано”, коли міською громадською організацією „Обличчям до обличчя” був проведений

¹⁰⁹ Якубовский А.П., Саханенко С.Е., Свирин М.Г. Устав города Одессы. Проект // Эскизный проект «Оптимизация структур управления муниципальным хозяйством г. Одессы». – Одесса, 1998. – С. 77–110.

¹¹⁰ Мучник А.Г. Хартия города Одессы. Проект. – Одесса, 1999. – 48 с.; Орзих М.Ф. Конституционное право Украины: Учеб.-метод. пос. Часть III. Вып. 1: Проект Устава территориальной громады города Одессы – О.: Астропринт, 1999. – С. 14–47.

¹¹¹ Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловского. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 5. Детально про це див.: Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. – О.: Хоббит, 2003. – С. 4–12.

всеукраїнський семінар на тему „Статут територіальної громади – основа демократичного місцевого самоврядування”. Також було здійснене опитування населення та посадових осіб місцевого самоврядування міста, яке виявило досить низький рівень поінформованості жителів Одеси відносно статуту міста. У 2006 р. розпорядженням Одеського міського голови було утворено робочу групу з розробки проекту статуту територіальної громади міста Одеси¹¹².

Одним із перших прийнятих в Україні актів-документів місцевого самоврядування статутного типу став Статут територіальної громади м. Комсомольська на Дніпрі, який був прийнятий позачерговою сесією міської ради 23 скликання 21 квітня 1999 р. та зареєстрований міським відділом юстиції 20 липня 1999 р.¹¹³ Визначається, що цей Статут, відповідно до Конституції і законів України, закріплює систему місцевого самоврядування міста Комсомольська, форми та порядок здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою міста Комсомольська, функції і повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Комсомольська, статус органів самоорганізації населення. В Статуті наводиться загальна характеристика міста (глава 1.1), закріплюються принципи взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами державної влади, установами, підприємствами і організаціями (глава 1.3). Окрема глава Статуту закріплює статус територіальної громади міста (глава 2.2). Встановлюється, що територіальну громаду міста складають жителі міста (ст. 2.2.1). Жителі міста здійснюють своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування (ст. 2.2.5). Статутом регламентовані основні форми здійснення жителями права на участь у місцевому самоврядуванні: місцевий референдум (глава 2.3), місцеві вибори (глава 2.4), загальні збори громадян за місцем проживання (глава 2.5), колективні та індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб міського самоврядування (глава 2.6),

¹¹² Про створення робочої групи з розробки проекту Статуту територіальної громади міста Одеси: Розпорядження Одеського міського голови від 03 серпня 2006 р. № 828-01 р // Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловского. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 12.

¹¹³ Статут територіальної громади міста Комсомольська. – Комсомольськ, 1999. – 24 с.

громадські слухання (глава 2.7), місцеві ініціативи (глава 2.8) тощо. Детально регламентуються й інші питання організації та діяльності місцевого самоврядування в місті.

Досвід прийняття Статуту комсомольською територіальною громадою не тільки надав можливість іншим місцевим владам перейняти позитивні аспекти, закладені в даному Статуті, збагатити свій муніципальний досвід, а й по суті відкрило нові можливості для запровадження місцевого самоврядування в Україні¹¹⁴.

Свої статuti розробили та затвердили і інші територіальні громади України, серед яких територіальні громади Бердянська¹¹⁵, Сміли¹¹⁶, Луганська¹¹⁷, Дніпропетровська¹¹⁸, Сум¹¹⁹ та ряд інших територіальних громад. Наприклад, рішенням XXIV сесії Бердянської міської ради 23 скликання від 27 лютого 2001 р. було схвалено Статут територіальної громади міста Бердянська (зареєстрований Бердянським міським управлінням юстиції 16 березня 2001 р.). Структурно Статут складається з 144 статей, об'єднаних у 25 частин, 6 розділів та 3-х додатків, які присвячені статусу районів міста, місцевій символіці та питанням екологічної безпеки. Передбачається, що до територіальної громади входять жителі міста Бердянська, які є громадянами України та постійно проживають в місті на житловій площі, яка належить їм на праві власності або найму, чи в гуртожитках, а також члени сімей власників або наймачів (ст. 26)¹²⁰.

Рішенням XIV сесії Полтавської міської ради 23 скликання від 11 квітня 2000 р. було прийнято Статут територіальної громади міста Полтави. Встановлюється, що даний Статут визначає систему місцевого самоврядування

¹¹⁴ Марченко Р. Статут територіальної громади міста Комсомольська – пошук шляху української моделі місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування в Україні очима молодих: аналіз, пошуки, перспективи: 36. матеріалів семінару “Сесія Молодого Конгресу Місцевих та Регіональних влад України”. – К., 2000. – С. 100–113.

¹¹⁵ Статут територіальної громади міста Бердянська // Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 526–586.

¹¹⁶ Статут територіальної громади міста Сміла: Затверджений рішенням XVIII сесії Смілянської міської ради Черкаської області від 25 грудня 2001 р. – Сміла, 2001. – 31 с.

¹¹⁷ Статут територіальної громади міста Луганська / С.В. Чебаненко (упоряд.). – Луганськ: ПП Медведєва С.А., 2007. – 20 с.

¹¹⁸ Статут територіальної громади м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ: Грані, 2001. – 47 с.

¹¹⁹ Статут територіальної громади міста Суми: Затверджений рішенням Сумської міської ради від 2 грудня 2003 р. № 650–МР // Суми і сумчани. – 2004. – 5 лютого. – № 6 (275).

¹²⁰ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 601.

міста, відображає волю всієї територіальної громади міста, всіх її складових частин щодо механізму здійснення місцевого самоврядування в місті, гарантує всім членам територіальної громади міста право участі в місцевому самоврядуванні, встановлює регламентні правила і процедури реалізації цього права з метою найкращого задоволення соціально-економічних, культурних, побутових та інших потреб жителів міста у поєднанні з інтересами держави (Преамбула). Складається Статут з 119 статей, об'єднаних у сім розділів. Зазначається, що територіальна громада міста Полтави є об'єднанням постійно проживаючих жителів міста Полтави. Жителями міста Полтави визначаються особи, що постійно проживають у межах міста; особи, які прибули з інших місцевостей для навчання або проходження військової чи альтернативної служби (студенти, військовослужбовці та члени їх сімей тощо за умови їх постійного проживання на цей період у місті (ст. 24).

Великий інтерес викликає муніципальна статутна нормотворчість територіальних громад районів у містах. Так, Статут територіальної громади Придніпровського району м. Черкаси¹²¹ складається з вступу, дев'яти розділів які поділені на параграфи. Зазначається, що територіальна громада Придніпровського району м. Черкаси складається з громадян України, які постійно проживають у межах району (параграф 2 розділу I). Згідно Статуту, територія району відповідно до рішення районної ради поділяється на мікрорайони, в межах кожного з яких діє рада громадської самоорганізації населення (параграф 2 розділу II).

Слід констатувати, що більшість з наведених статутних документів значною мірою являють собою систему адаптованих до місцевих умов норм чинного законодавства про місцеве самоврядування. По суті вони лише відтворюють правоположення Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, не утворюючи додаткових прав та свобод для жителів-членів відповідних територіальних громад. Вважаємо, що за таких умов ефективність локальної нормотворчості, в умовах становлення дієздатного місцевого самоврядування, є достатньо низькою.

¹²¹ Статут територіальної громади Придніпровського району м. Черкаси: Затверджений рішенням Придніпровської районної ради м. Черкаси від 21 грудня 2000 р. № 113–15/2 та зареєстрований у Придніпровському районному управлінні юстиції м. Черкаси (Свідоцтво № 1 від 15 січня 2001 р.).

Певною оригінальністю, як за структурою, так і за змістом, відрізняється Статут територіальної громади міста Сміла¹²². Даний Статут був затверджений рішенням XVIII сесії Смілянської міської ради Черкаської області від 25 грудня 2001 р. Структурно Статут складається з 54 статей, які згруповані у вісім розділів. Зокрема, у розділі I “Місто, громада, Статут, атрибути, основні ознаки, перспективи” встановлюється, що “сміляни – це громадяни України, інших держав, особи без громадянства, що живуть на території Сміли. Жителі, об’єднані постійним проживанням у межах міста, представляють територіальну громаду міста Сміли. Міська громада складається з окремих місцевих громад, що визначаються місцем проживання (будинки, група житлових будинків, вулиця, квартал, мікрорайон), спільністю потреб і інтересів та за іншими ознаками” (ст. 3 Статуту). У даній нормі оптимально віддзеркалюються основні суб’єктні, територіальні та інтелектуально-вольові аспекти такого соціального феномену як територіальна громада. Розділом 2 “Самоврядування і місцева демократія у місті Смілі” детально регламентуються основні принципи організації та здійснення самоврядування у місті Смілі; засади місцевого референдуму та опитування смілян; самоорганізація смілян за місцем проживання; збори і конференції смілян; громадські слухання і обговорення міських справ; звернення і петиції, місцеві ініціативи смілян; мирні масові акції смілян. Також закріплюється статус Смілянської міської ради (розділ 3); виконавчих органів Смілянської міської ради (розділ 4); Смілянського міського голови (розділ 5); матеріальна і фінансова основа самоврядування у місті (розділ 6); відносини органів самоврядування з обласною радою та з органами державної влади (розділ 7). Значної уваги приділяється у Статуті й питанням захисту міського середовища, безпеки і прав смілян (розділ 8) тощо.

Інноваційним за змістом є також і Статут територіальної громади міста Суми, затверджений Сумською міською радою 24 грудня 2003 р.¹²³, який складається з преамбули, шести розділів, які містять 114 статей. Так, у другому розділі Статуту

¹²² Статут територіальної громади міста Сміла: Затверджений рішенням XVIII сесії Смілянської міської ради Черкаської області від 25 грудня 2001 р. – Сміла, 2001. – 31 с.

¹²³ Статут територіальної громади міста Суми: Затверджений рішенням Сумської міської ради від 2 грудня 2003 р. № 650-МР // Суми і сумчани. – 2004. – 5 лютого. – № 6 (275).

„Права і обов’язки сумчан” зазначається, що положення цього Статуту спрямовані на деталізацію та розширення змісту прав і свобод людини і громадянина (жителів міста Суми), визначених Конституцією України, недопущення обмеження їх змісту та обсягу, а також на визначення механізмів їх практичної реалізації та захисту (частина четверта ст. 16). Вказується, що цей Статут зобов’язує кожного сумчанина не порушувати прав і свобод інших жителів міста (частина третя ст. 17). Привертає увагу й норма, згідно якої міська громада і міська влада сприяють створенню та діяльності в інших містах України та поза її межами громадських організацій (земляцтв, товариств, спілок тощо), що об’єднують на добровільних і законних засадах колишніх мешканців Сум (частина п’ята ст. 18). У цілому правам сумчан у Статуті присвячено понад 40 статей, що, по суті, перетворює цей документ у своєрідний локальний кодекс муніципальних прав особистості. Своєрідною є регламентація у Статуті форм безпосередньої діяльності міської територіальної громади. Зокрема, окрім традиційних та передбачених Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” форм прямої демократії, виділяються обговорення питань міського життя (ст. 70), загальноміські та територіальні (районні, мікрорайонні, квартальні, вуличні та будинкові) толоки (ст. 71) тощо.

Однак, незважаючи на такі прецеденти, слід констатувати фактичну відсутність практичної реалізації норм Закону щодо розробки і прийняття статутів територіальних громад в Україні, в зв’язку з чим привертають увагу деякі концептуальні проблеми, що стримують розвиток локальної нормотворчості територіальних громад. Особливо рельєфно ці проблеми мають прояв у муніципальному житті Києва. Адже Київ як столиця України є містом з спеціальним статусом та виконує особливі функції, що значною мірою ускладнює процес здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою міста. Відповідно до ст. 5 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” 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.

За останні роки було підготовлено кілька проектів Статуту територіальної громади міста Києва. Так, проект, підготовлений експертною групою Науково-дослідного інституту соціально-економічних проблем міста під керівництвом О.М. Невелєва¹²⁴ складався з преамбули та 80 статей, які розміщувалися у десяти розділах. У ньому зазначалося, що Статут має найвищу юридичну силу по відношенню до інших нормативних актів, що видаються в системі місцевого самоврядування в місті Києві (ст. 79). Передбачалося, що територіальну громаду міста Києва у сукупності утворюють жителі міста. Членами територіальної громади міста Києва (киянами) визнавалися всі фізичні особи, місце проживання яких в Києві зареєстроване у встановленому законом порядку (ст. 8).

Слід зазначити, що, регламентуючи основні форми реалізації права участі членів територіальної громади міста в здійсненні місцевого самоврядування та інші питання, пов'язані із організацією та здійсненням місцевого самоврядування у місті, даний проект значною мірою рецепіював положення законів “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України – місто-герой Київ” тощо. У проекті фактично не приділялося уваги статусу жителів міста Києва, обминалися питання їхніх муніципальних прав і свобод. До того ж він не вирішував принципових питань щодо організації та діяльності органів та посадових осіб міського самоврядування, зокрема, не вирішеною залишалася проблема виконавчих структур Київської міської ради¹²⁵.

Можна згадати і проект “Статуту територіальної громади столичного міста Києва”, підготовлений за участю науковців Академії муніципального управління під керівництвом О.П. Коцюби¹²⁶. Даний проект складався з вступу, преамбули, 85 статей, які розміщувалися у чотирнадцяти розділах. Детально регламентуючи статус територіальної громади міста Києва, її членів, форм діяльності територіальної громади (розділ IV), органів та посадових осіб міського самоврядування (розділи V–IX), публічної власності в місті Києві (розділ X),

¹²⁴ Статут територіальної громади міста Києва. Проект / Підготовлений Науково-дослідним інститутом соціально-економічних проблем міста. Науковий керівник О.М. Невелєв. – К., 2002. – 95 с.

¹²⁵ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 603–604.

¹²⁶ Статут територіальної громади столичного міста Києва. Проект. Керівник робочої групи О.П. Коцюба. – К., 2002.

фінансової основи місцевої публічної влади в місті Києві (розділ IX) та інші питання, на наш погляд, проектом передбачалося утворення ряду явно не передбачених Конституцією та законами України структур. Зокрема, у розділі II “Створення громадянських органів влади територіальної самоорганізації населення” конституювався так званий Громадянський парламент територіальної громади як представницький орган громадської влади, що входить у систему місцевого самоврядування та самоорганізації населення. Також пропонувалося утворити Громадянську судову палату (третейський суд), яка створювалася б з числа висококваліфікованих юристів з досвідом роботи не менше 5-ти років на посадах суддів національної та міжнародної системи судів, наукової або викладацької роботи, виконання професійних функцій слідчого, прокурора або адвоката, а також діяльності в системі юридичної служби на посаді консультанта чи радника з правових питань. До компетенції Громадянської судової палати пропонувалося віднести справи, які торкаються інтересів територіальної громади столичного міста Києва, незалежно від того хто ці інтереси порушив, включаючи і суб’єктів міжнародного права.

Оригінальним був проект Статуту територіальної громади міста Києва, підготовлений та внесений на обговорення Київської міської ради науковцями Центру місцевого самоврядування при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України під керівництвом В.Ф. Погорілка¹²⁷. Проект складався з преамбули, 85 статей, які згрупувалися у 13 главах. Зазначалося, що Статут має найвищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів місцевої публічної влади на території міста Києва, а також те, що він діє на всій території міста Києва. В центрі уваги розробників проекту були питання статусу територіальної громади міста Києва, закріплювалися прав і свободи (ст. 23), а також визначалися обов’язки жителів – членів територіальної громади міста Києва (ст. 24).

¹²⁷ Статут територіальної громади міста Києва. Проект. Підготовлений та внесений на обговорення Київської міської ради Центром місцевого самоврядування при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України // Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – С. 432–511.

Передбачалося утворення ефективних інноваційних механізмів захисту муніципальних прав киян, зокрема, запровадження інституту Міського уповноваженого з прав територіальної громади міста Києва (ст. 26). Ця ідея не тільки не знайшла підтримки, а й була практично відразу відкинута під час обговорення проекту. Водночас, така ініціатива була підхоплена під час розробки проектів статутів територіальних громад та локальних нормативних актів суб'єктів місцевого самоврядування інших міст. Так, у Концепції Статуту територіальної громади міста Одеси, а також підготовленому на її основі проекті Статуту (ст. 14), пропонувалося запровадити інститут Уповноваженого міської громади з прав людини (міського омбудсмена), за аналогією з державним омбудсманом¹²⁸. Позитивним дієвим прикладом реального запровадження інституту місцевого омбудсмена в Україні є досвід Нової Каховки. У 2004 р. Новокаховська міська рада прийняла положення про уповноваженого з прав людини. Омбудсманом є депутат міської ради, який призначається за рішенням міської ради і є підзвітним тільки їй, а не виконавчому органу міської ради чи міському голові. Новокаховський досвід вказує, що лише за перші п'ять місяців його роботи до уповноваженого звернулося понад 300 громадян із скаргами на поневір'яння по різних інстанціях. Є скарги на протиправні дії працівників міліції, на бездіяльність міської прокуратури, санітарно-епідеміологічної станції тощо¹²⁹.

Детальної регламентації у проекті Статут територіальної громади міста Києва знайшли форми безпосередньої діяльності жителів – членів територіальної громади міста Києва (глава 4). Проект передбачав комплексне регулювання статусу представницьких органів міського самоврядування в місті Києві (глава 5); Київського міського голови (глава 6); виконавчих органів місцевої публічної влади в місті Києві (глава 7); органів самоорганізації населення (глава 8). Безумовним досягненням даного проекту було конституювання виконавчого

¹²⁸ Крупник А.С. Из выступления на общественных слушаниях проекта Устава территориальной громады города Одессы // Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловского. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 31.

¹²⁹ Горбенко Ю. Права громадян обстоює омбудсмен – міський // Партнери. – 2004. – червень. – Число 6 (63).

комітету Київської міської ради, що створило б умови для ліквідації дуалізму в організації та діяльності міської влади.

По суті розробники даного проекту пропонували утворити своєрідний „кодекс міських правил” або „муніципальний звід законів”, у якому детально закріплювалися б різноманітні аспекти життєдіяльності міста. Адже, як свідчить позитивний зарубіжний досвід, кодифікація муніципального статутного права може здійснюватися не лише на загальнонаціональному, а й місцевому рівні. Така пропозиція відрізнялася особливою інноваційністю у порівнянні з існуючою практикою локальної нормотворчості територіальних громад в Україні.

На жаль більшість запропонованих у вищезазначеному проекті положень було проігноровано під час прийняття депутатами Київської міської ради документу, який було схвалено 28 березня 2002 р.¹³⁰. Значною мірою це було детерміновано політичною кон’юктурою, амбіціями місцевих влад та, особливо, небажанням центральних та місцевих органів виконавчої влади йти на поступки столичній муніципальній демократії. Водночас, не останню роль такі процеси обумовлені фактичною відсутністю комплексних теоретичних розробок та законодавчою невизначеністю щодо предмету, правової природи статуту територіальної громади.

Ці та інші об’єктивні і суб’єктивні чинники призвели до кількарічної тяганини, в тому числі і судової, київської міської влади з Міністерством юстиції¹³¹. Так, згаданий вище офіційний варіант Статуту, який було внесено на обговорення Київської міської ради, після „кабінетних” дискусій у Київській міськраді включав лише п’ять розділів, 38 статей, які, на погляд редакційної комісії, утвореної для врахування зауважень депутатів Київської міськради та редагування тексту Статуту територіальної громади міста Києва, повинні були „відбити увесь самоврядний уклад – від символіки і пам’ятних дат до охорони громадського

¹³⁰ Про Статут територіальної громади міста Києва: Рішення Київської міськради від 28.03. 2002 р. № 371/1805 // Хрещатик. – 2002. – № 4.

¹³¹ Статуту столичної громади бути! // Хрещатик. – 2004. – 22 червня; Нерешація Статуту територіальної громади міста Києва // Місто. – 2004. – червень. – № 5–6; Удар по тяганні // Хрещатик. – 2004. – 7 вересня; Никоненко В. Мін’юст працює на замовлення? Головне правниче відомство майже два роки встромляє палиці в колеса місцевому самоврядуванню столиці // Хрещатик. – 2004. – 27 липня та ін.

порядку й культурної спадщини, а також народовладдя, комунальної власності, бюджету, права на землю»¹³².

Саме цей варіант Статуту був проголосований 28 березня 2002 р. та відразу поданий на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України. Однак ця державна інституція одразу ж задекларувала своє упереджене ставлення до реєстрації Статуту, який у всьому цивілізованому світі називають ще й малою конституцією кожного конкретного міста. Шість разів документ повертали до Київської міської ради для внесення далеко не безспірних поправок¹³³. Щоразу Міністерство юстиції України знаходило нові причини для відмови в реєстрації. Спочатку факт прийняття Статуту спричинило активний обмін листами між Міністерством юстиції та Київською міською радою: не реєструючи папери, Міністерство юстиції України прискіпувалося до кожного формулювання, а Київська міська рада вкотре перефразовувала, доповнювала і заново приймала зміни. Причому київська влада вже письмово зазначала, що, напевне, Міністерство юстиції України навмисне ухиляється від реєстрації Статуту територіальної громади міста Києва.

Такого роду листування тривало майже рік, а потім почалася тяганина судовими інстанціями. Після двох років судових процесів, доволі таки безликий документ, у якому жодною мірою не віддзеркалювалися „історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування” (частина перша ст. 19 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) у місті Києві, під назвою Статут територіальної громади міста Києва врешті-решт було зареєстровано у лютому 2005 р.¹³⁴. Ця подія, незважаючи на певні зазначені недоліки прийнятого документу, стала своєрідною перемогою локальної демократії над державницькими інтересами, що мала значний

¹³² Іваненчук Н. Війна з Мін'юстом: столиця отримала Статут територіальної громади // <http://www.auc.org.ua/documents/links/?id=18504&q=статут>.

¹³³ Про внесення змін до Статуту територіальної громади міста Києва: Рішення Київради від 19.12. 2002 р. № 154/314 // Хрещатик. – 2003. – № 2; Про внесення змін та доповнень до Статуту територіальної громади міста Києва: Рішення Київради від 27.02. 2003 р. № 263/423 // Хрещатик. – 2003. – № 6.

¹³⁴ Статут територіальної громади міста Києва: Затверджено рішенням Київської міської ради від 28.03. 2002 р. № 371/1805 (із змінами та доповненнями внесеними рішенням Київради від 19.12. 2002 р. № 154/314 та рішенням Київради від 27.02. 2003 р. № 263/423. Зареєстровано Міністерством юстиції України. Наказ від 02.02. 2005 р. № 14/5. – К., 2005. – 28 с.

суспільно-політичний резонанс не тільки в окремій територіальній громаді, а й в державі в цілому.

Отже, підводячи підсумок проведеного у даному підрозділі дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Процес становлення муніципальної статутної нормотворчості в Україні має довгу та суперечливу історію. Діалектика українського варіанту виникнення, становлення та розвитку статутів територіальних громад як джерел конституційного права та основних нормативно-правових актів місцевого самоврядування свідчить, що цей процес відбувався у контексті розвитку інститутів муніципальної демократії та самоврядування в українських землях в цілому та значною мірою детермінував виникнення державності в українських землях та формування своєрідної моделі вітчизняного конституціоналізму та муніципалізму.

2. Детонувавши виникнення державності, місцеве самоврядування завжди носило конкурентний, іноді опозиційний або навіть протестний характер у відношенні державних структур, що знайшло своє віддзеркалення у процесах становлення муніципального статутного права, оформленні правової й організаційної автономності місцевого самоврядування, у тому числі відстоюванні територіальними громадами права мати власні статuti, грамоти або хартії на самоврядування, а також створенні ефективного механізму реалізації їх норм.

3. В умовах перманентної політичної реакції та державної кризи, постійного завойовування територіальними громадами муніципальних свобод і їх прагнення до розширення прав у саморегулюванні питань місцевого життя шляхом прийняття статутів територіальних громад, місцеве самоврядування як незалежний за своєю природою від держави інститут, завжди, з одного боку, декларувалося державою, а, з іншого боку, сприймалося як конкурент державній владі та, як правило, насильно трансформувалося у різновид державного управління, свідченням чому є надмірний державний контроль над інститутами муніципальної демократії та локальною нормотворчою діяльністю.

4. У сучасній Україні спостерігається дещо подвійний підхід у ставленні держави до інститутів місцевого самоврядування та реалізації його прав на різноманітні форми локальної саморегуляції, у тому числі та першу чергу шляхом прийняття статутів територіальних громад. Свідченням цьому є, з одного боку, конституційне визнання місцевого самоврядування та закріплення принципу його правової автономії, а через це – права приймати статути територіальних громад, а, з іншого боку, неодноразові спроби розробити типовий статут територіальної громади шляхом прийняття окремого закону, що, за умовою реалізації таких планів привело б до повної уніфікації цих актів, нівелювання їх ролі як документів, що відображають місцеві особливості та локальні інтереси.

5. Тому, констатуючи повільне та вкрай суперечливе становлення в Україні муніципального статутного права, вважаємо, що вирішенню багатьох політичних, економічних, соціальних та інших проблем буття сучасної України сприятиме конституювання побудованого на демократичних правових засадах міцного місцевого самоврядування. Важливу роль у цьому процесі і мають відіграти статути територіальних громад – основні акти локальної саморегуляції місцевих жителів.

1.3 Місце статуту територіальної громади в системі локальних джерел конституційного права

Важливим питанням у дослідженні теоретичних основ статутів територіальних громад як пріоритетних нормативно-правових актів місцевого самоврядування та джерел конституційного права є аналіз їх місця та ролі в системі локальних джерел конституційного права – нормативних актів суб'єктів місцевого самоврядування. Такі муніципально-правові акти є важливою формою вираження та закріплення норм локальної саморегуляції територіальних громад. Вони фіксують волю місцевого співтовариства, конституують її. Саме в муніципальних правових актах і через них проявляється та існує сукупна воля місцевих жителів. За допомогою цих документів воля, яка за своєю природою є

внутрішнім, психічним явищем, виступає ззовні як волевиявлення, здатне здійснити певний ефект, спрямований на досягнення чітко визначених муніципально значущих наслідків.

В основу такого аналізу доцільно покласти порівняння юридичних властивостей, юридичної сили, термінів та адресатів дії, функціональної та галузевої спрямованості, механізму розробки, прийняття та реалізації тих нормативно-правових актів які складають систему актів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права тощо.

Соціально-правова природа усієї системи нормативних актів місцевого самоврядування детермінована наступними обставинами.

1. Відповідно до Конституції України в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (ст. 7). Виходячи з цього, місцеве самоврядування визнається як природне право територіальної громади – право місцевого населення самотійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення незалежно від державних структур, в межах законів, власної фінансово-економічної бази та в своїх інтересах. Держава за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Тим самим місцеве самоврядування проголошується явищем громадського, а не державного життя. Визнаючи та гарантуючи дане право, держава дає можливість самотійно розвиватися територіальним громадам, у тому числі шляхом самотійної розробки, прийняття та реалізації власних нормативних актів, серед яких найвищою нормативною формою локальної саморегуляції є статут територіальної громади.

2. Місцеве самоврядування варто розглядати як інститут прав і свободи людини і громадянина. Право самотійно, без втручання ззовні, у різноманітних формах (але в рамках загальної конституційної законності), у тому числі шляхом видання нормативних актів місцевого самоврядування, вирішувати власні проблеми та урядувати своїм життям, є органічною частиною системи прав людини і громадянина у демократичному суспільстві. Це право знаходить свою присутність практично в кожній сфері життєдіяльності людини (економічній,

соціальній, культурній, політичній та ін.), відображаючи життя людини в особливому якісному стані, пов'язаному як із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особи, так і розумінням того, що найкращою мірою вирішити проблеми людини може лише та влада, яка найближче знаходиться до неї, і цією владою є місцеве самоврядування¹³⁵.

3. Конституція України, закріплюючи місцеве самоврядування як один з інститутів конституційного ладу, гарантує організаційну, правову та фінансову незалежність місцевого самоврядування. Виходячи з цього, місцеве самоврядування не може розглядатися як структурний та функціональний елемент системи державної влади. Це означає, що місцеве самоврядування як одна з основ конституційного ладу має джерелом свого існування не державну, а конституційну волю народу, виступає як фундаментальний конституційний принцип, який встановлює, визнає та гарантує управлінську, правотворчу, економічну незалежність територіальних громад та її органів і посадових осіб, формування і обрання яких є справою самого населення, природного об'єднання жителів певної території.

Такий підхід до розуміння місцевого самоврядування та прав його суб'єктів у сфері муніципальної нормотворчості дозволяють деяким авторам розглядати акти суб'єктів місцевого самоврядування як акти місцевих спільнот, а норми які містяться у цих актах – як „корпоративні” норми, тобто норми, які виходять з певного локального співтовариства або його органів, регламентують внутрішню організацію, основні напрями його діяльності, взаємні права та обов'язки його учасників, які підкріплюються авторитетом та впливом цього співтовариства¹³⁶. Як і інші „корпоративні” норми, норми територіальних громад насамперед є обов'язковими для населення території, яке проявляє свою свідому та добровільну належність до даного локального співтовариства. Однак цим значення норм місцевих спільнот не обмежується, та і не може обмежуватися, оскільки

¹³⁵ Див. про це: Батанов О.В. Проблема прав людини у світлі запровадження реального місцевого самоврядування // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2006. – Вип. 17. – С. 126–136.

¹³⁶ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 52.

вирішення питань місцевого значення неодмінно зачіпає інтереси не тільки постійних жителів території, які беруть активну участь у місцевому самоврядуванні, а й інших громадян та організації.

У цьому контексті актуальним як з точки зору теорії, так і практики муніципального нормотворення, є питання про те, які саме норми та яких суб'єктів місцевого самоврядування (територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування) мають властивість правових приписів та, відповідно, у яких випадках нормотворчість цих органів набуває характеру правотворчості, санкціонованого державою.

Так, будучи виключеним з системи органів державної влади, органи територіальних громад – сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради, їх виконавчі органи, – не можуть самі привласнювати собі функцію правотворчості, враховуючи, що це найважливіша державна функція. Держава та її окремі органи санкціонують утворення органами місцевого самоврядування правових норм, які породжують права та обов'язки. Підтвердженням тому є довготривала боротьба між державою та суб'єктами громадянського суспільства за муніципальні свободи, поступове становлення муніципального статутного права. Досвід США та багатьох європейських держав, у тому числі вітчизняна практика становлення місцевого самоврядування та його правових основ, є яскравою ілюстрацією цьому. Адже, наприклад, місцеве самоврядування в Україні було визнане у 1990 р., коли було прийнято Закон УРСР „Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в УРСР”, а право на прийняття власних статутів територіальні громади отримали лише у 1997 р., після прийняття Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”.

Як правило, існують три способи санкціонування муніципальної правотворчої діяльності:

а) органи місцевого самоврядування за своєю ініціативою розробляють норми, які набувають юридичного характеру за попередньої санкції держави;

б) органи державної влади реєструють розроблені органами місцевого нормативні акти;

в) держава утворює загальні (типові) норми (у формі модельних актів чи методичних рекомендацій), а органи місцевого самоврядування їх деталізують стосовно конкретних умов та подають на реєстрацію відповідному органу державної влади.

У кожному з цих випадків держава визначає коло питань, рішення щодо яких є нормативно-правовими, а також форму та можливий характер таких юридичних рішень. Наприклад, у Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” встановлено коло питань місцевого значення, які вирішуються виключно сільськими, селищними, міськими радами на їх пленарних засіданнях по яких приймаються нормативні акти у формі рішень. Правотворчість з цих питань місцевого значення має попередньо санкціонований характер.

У той же час, держава може передавати у відання територіальних громад деякі державні повноваження. Така передача здійснюється у формі делегування (надання) законом виконавчим органам місцевих рад окремих повноважень органів виконавчої влади. З питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади виконавчі органи рад є підконтрольними цим органам.

Питання щодо делегованих повноважень та, відповідно, прийнятих на їх реалізацію рішень, є одним найпроблематичніших у вітчизняній практиці місцевого самоврядування. За свідченням як вітчизняних, так і зарубіжних експертів з питань місцевого самоврядування, держава „делегувала” (в різних випадках) без адекватного фінансового забезпечення від 90 до 70 % повноважень які природно взагалі не властиві місцевому самоврядуванню¹³⁷. Запровадження інституту делегованих повноважень у такому вигляді призвело до фактичної ліквідації принципу організаційної самостійності територіальних громад та підпорядкування органів місцевого самоврядування по вертикалі органам виконавчої влади. У контексті відповідності вітчизняної моделі місцевого самоврядування європейським стандартам муніципальної демократії також не можна вести мову і про відтворення та реалізацію принципу адаптації

¹³⁷ Детально про це: Стенограма науково-практичного семінару “Практика виконання законів України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні” (м. Київ, 7 червня 2002 р.) // Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” / За ред. В.В. Кравченка. – Науково-практичний посібник. – К.: Атіка, 2003. – С. 15–34.

(пристосування) здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень до місцевих умов – перешкоджає цьому як жорсткий контроль за їх виконанням відповідно до букви закону, так і обов’язків характер делегування¹³⁸. Суттєво впливає така практика і на процес муніципального нормотворення, нівелюючи принцип правової автономії місцевого самоврядування.

Прикладом санкціонування державою муніципальної правотворчої діяльності у формі державної реєстрації актів місцевого самоврядування є практика реєстрації статутів територіальних громад. Так, відповідно до ст. 19 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України.

Варто зазначити, що правова природа державної реєстрації статутів територіальних громад ще недостатньо досліджена. Як правило, мету реєстрації пов’язують з обліком і контролем певних фактів, подій та явищ, засвідченням дійсності та наданням їм законного (легітимного) статусу¹³⁹. Але, проведені деякими вченими дослідження правового інституту державної реєстрації статутів територіальних громад дають підстави не погодитися з тим, що ця реєстрація носить лише облікову функцію¹⁴⁰. Також, як зазначає В.М. Кампо, єдиною метою такої реєстрації є не прагнення держави до „урізання” змісту самоврядування, а лише її бажання переконатись у тому, що конкретний статут прийнято на основі Конституції та законів України¹⁴¹. Таким чином, нормотворець прагне погодити розмаїтість з єдністю, що є умовою оптимального функціонування суспільно-державного організму¹⁴².

¹³⁸ Кравченко В.В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №2 (12). – С. 40.

¹³⁹ Нагребельний В.П. Реєстрація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 2003. – Т. 5: П–С. – С. 261.

¹⁴⁰ Сергеев А.А. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 25.

¹⁴¹ Кампо В.М. Сучасні концепції місцевого самоврядування // На шляху до правової держави. – Львів, 1992. – С. 47.

¹⁴² Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 1998. – № 5. – С. 17–21.

Значною мірою останній висновок впливає зі змісту Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад¹⁴³, яке визначає умови та порядок державної реєстрації статутів територіальних громад сіл, селищ, міст. Реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст (крім Києва, Севастополя і міст обласного значення) здійснюється районними, міськрайонними (у разі утворення) управліннями юстиції, а статутів територіальних громад міст Києва, Севастополя і міст обласного значення – відповідними міськими управліннями юстиції за заявою встановленого зразка. У свою чергу, згідно Закону “Про столицю України – місто-герой Київ” реєстрація статуту територіальної громади міста Києва здійснюється в Міністерстві юстиції України.

Як свідчить зарубіжний досвід, розповсюдженою є практика державного санкціонування муніципальної нормотворчості у формі утворення типових або модельних актів, у тому числі і статутів територіальних громад¹⁴⁴.

У контексті дослідження юридичної природи статуту територіальної громади та його місця серед інших локальних джерел конституційного права значний інтерес являє спроба підготовки в Україні Модельного статуту територіальної громади, з можливим прийняттям якого свого часу пов’язувалися перспективи розвитку статутного права в Україні¹⁴⁵. Так, одразу ж після прийняття Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” почалася робота з розробки Модельного статуту територіальної громади, результатом якої став проект Примірного Статуту, який внесли у порядку законодавчої ініціативи народні депутати Р. Безсмертний, М. Сирота, І. Шаров¹⁴⁶. З певних причин цей проект не

¹⁴³ Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150 // Урядовий кур’єр. – 1998. – 10 жовтня.

¹⁴⁴ Див. наприклад: Зразок статуту міста. Форма управління – сильна рада. Підготовлено Національною лігою міст США // Деякі порівняльні аспекти становлення місцевого самоврядування. Вісник програми сприяння парламенту України. – С. 27–42; Зразок статуту міста штату Орегон. Форма врядування: мер і міська рада // Деякі порівняльні аспекти становлення місцевого самоврядування. Вісник програми сприяння парламенту України. – С. 43–54.

¹⁴⁵ Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. – К.: Інститут демократії імені Пилипа Орлика, 1999. – С. 44.

¹⁴⁶ Примірний статут територіальної громади. Законопроект поданий 04.09.1997 року народними депутатами Р. Безсмертним, М. Сиротою, І. Шаровим. Відхилено Постановою Верховної Ради України від 08.06. 2000 р. № 1792-ІІІ „Про відхилення проекту Закону України „Про затвердження Примірного Статуту територіальної громади”.

був розглянутий Верховною Радою України, але у липні 1998 р. народні депутати України Р. Безсмертний, Л. Супрун, М. Сирота, К. Жеваго внесли більш досконалий проект Примірного статуту територіальної громади до Верховної Ради України. Ця спроба також залишилася безрезультатною¹⁴⁷.

Про необхідність розробки Модельного статуту територіальної громади йдеться і в Концепції адміністративної реформи в Україні, яку розробила Державна комісія із проведення адміністративної реформи в Україні¹⁴⁸. Крім того, до цієї роботи долучилися громадські організації (Товариство науковців зі сприяння муніципальній реформі. Асоціація міст України, Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України та ін.) та фахівці з питань місцевого самоврядування. Так, оригінальні пропозиції вносилися учасниками Молодого Конгресу місцевих та регіональних влад України, якими, спираючись на зарубіжний досвід, а також практику розробки та прийняття Статуту територіальної громади м. Комсомольська, було внесено рекомендації щодо статуту міста¹⁴⁹. Окремий інтерес викликає і праця Урмаса Фурмана, за сприянням якого було підготовлено Проект Статуту територіальної громади в Україні¹⁵⁰. Тенденції розвитку статутного права в Україні, викладені у формі авторського проекту модельного статуту територіальної громади міста (з районним поділом), були запропоновані і вітчизняним вченим-конституціоналістом П.М. Любченком¹⁵¹.

На наш погляд, слід критично відноситися до пропозицій щодо розробки типового статуту територіальної громади шляхом прийняття окремого закону, у якому в імперативному порядку визначалися б об'єкти муніципального статутного регулювання. Це, за умовою реалізації такого сценарію, привело би до

¹⁴⁷ Див. детально про це: Гураль П. Статут територіальної громади як джерело муніципального права // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 223–228.

¹⁴⁸ Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К., 1998.

¹⁴⁹ Рекомендація (2000) щодо статуту міста (м. Київ, 16 травня 2000 р.) // Місцеве самоврядування в Україні очима молодих: аналіз, пошуки, перспективи: Зб. матеріалів семінару “Сесія Молодого Конгресу Місцевих та Регіональних влад України”. – К., 2000. – С. 136–138.

¹⁵⁰ Проект Статуту територіальної громади в Україні. Проект регламенту міської ради в Україні. – К.: Видання Фонду ім. Ф. Еберта, 1998.

¹⁵¹ Модельний статут територіальної громади міста (з районним поділом) // Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. – Х.: ООО „Модель всесвіту”, 2001. – С. 165–201. (всього – 224 с.).

повної уніфікації відповідних суспільних відносин та нівелювання установчої ролі статутів територіальних громад як документів, що відображають історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості місцевого життя відповідної територіальної громади. У зв'язку з цим, ми вважаємо за доцільне визнати на законодавчому рівні право на створення модельних (типових) статутів територіальних громад за асоціаціями, союзами та іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування. Такі модельні акти носили би виключно рекомендаційний характер та могли б бути зразками для розробки статутів територіальних громад із врахуванням статусу окремих видів територіальних громад та місцевих особливостей

Необхідно враховувати, що незалежно від форми санкціонування муніципальної правотворчої діяльності, характер правотворчих рішень місцевого самоврядування також обмежений законодавством. В силу прямої вказівки частини першої ст. 73 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Така законодавча регламентація свідчить, що акти суб'єктів місцевого самоврядування обмежені за територіально-суб'єктною ознакою.

Крім того, аналіз норм чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що держава санкціонувала утворення суб'єктами місцевого самоврядування тільки регулятивних норм. Охоронювальні приписи, які містять положення про міри публічного примусу за правопорушення, тобто міри відповідальності, самі муніципальні органи встановлювати не можуть. Адже, відповідно до пункту 22 частини першої ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами,

адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Також у ст. 146 Конституції України встановлюється, що „питання ... відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом”.

Такий підхід законодавця є абсолютно закономірним. Адже пріоритетними джерелами права місцевого самоврядування безумовно є Конституція і закони України. Однак, не викликає сумнівів, що більшість питань у цій сфері має регулюватися локальними актами – статутами територіальних громад, рішеннями прийнятими шляхом місцевих референдумів, актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Аксіоматично, що місцеве самоврядування не може проявлятися поза рамок правового поля держави, але і межі державного регулювання суспільних відносин не безкінечні; запровадження державних правових норм у ті сфери суспільного життя, які можуть підтримуватися у необхідному стані на основі саморегулювання, або зайва державницька деталізація правовідносин приводитимуть до “девальвації” правових норм, які встановлені державою¹⁵². Саме тому, згідно пункту 15 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються лише засади місцевого самоврядування.

Також проаналізуємо основні доктринальні підходи щодо розуміння системи актів суб’єктів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права та ідентифікації місця у цій системі статутів територіальних громад, які сформувалися у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі.

Так, наприклад, О.Ф. Фрицький, розглядаючи систему джерел конституційного права, допускає, що до їх числа „можуть бути віднесені відповідні окремі рішення, прийняті місцевим референдумом. Вони мають вищу юридичну силу щодо рішень рад, на території яких референдум проводиться”. Також, продовжує автор, „можуть бути джерелом державного права й окремі рішення місцевих рад (наприклад, рішення, які затверджують регламент відповідної ради, статуту територіальних громад)”¹⁵³.

¹⁵² Уваров А.А. Об особенностях местного самоуправления в системе политической власти России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2001. – № 1. – С. 47.

¹⁵³ Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. – К.: Юринком Інтер, 2002. – С. 50.

Російські вчені-конституціоналісти В.І. Васильєв та А.Є. Постніков, виділяючи муніципальний рівень регулювання місцевого самоврядування, вказують, що крім статуту, органи місцевого самоврядування приймають правові акти, які регламентують різні питання місцевого життя, зокрема „визначають цілі, умови та порядок діяльності муніципальних підприємств, встановлюють муніципальні соціальні стандарти та інші нормативи видатків місцевих бюджетів, порядок залучення певних коштів за рахунок випуску муніципальних цінних паперів тощо”, причому „ті акти місцевого самоврядування в „яких закріплюються основи організації місцевого самоврядування та, зокрема, встановлюється структура органів місцевого самоврядування муніципальних утворень, відносяться до числа джерел конституційного права”, а „з числа нормативних правових актів місцевого самоврядування найбільше значення мають статuti територіальних утворень”, які визначають „важливі параметри, – головним чином організаційні – здійснення місцевого самоврядування в кожній конкретній муніципальній територіальній одиниці”¹⁵⁴.

Приєднуючись до групи вчених, які вважають, що акти місцевого самоврядування (переважно статuti муніципальних утворень, регламенти представницьких органів на місцях) як підзаконні акти є джерелами конституційного права Є.В. Колесніков, Г.М. Комкова та М.О. Кулушева вважають, що ці та інші акти, які приймаються муніципальними органами та населенням безпосередньо, утворюють нижній, або первинний, рівень нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування. Причому в системі муніципальних правових актів актами вищої юридичної сили є статuti муніципальних утворень та оформленні у виді правових актів рішення, прийняті на місцевому референдумі або зборах громадян¹⁵⁵.

Розглядаючи систему джерел конституційного права у зарубіжних країнах, російський вчений В.А. Рижов застерігає, що рішення органів місцевого самоврядування (наприклад, місцеві устами, статuti) є джерелами

¹⁵⁴ Конституционное право России: Учеб. / А.Е. Постников, В.Д. Мазаев, Е.Е. Никитина [и др.]; под ред. А.Е. Постникова. – М.: Проспект, 2008. – С. 25, 452–453.

¹⁵⁵ Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М.: Высшее образование, 2008. – С. 23–24, 326–327.

конституційного права тоді, коли вони регулюють суспільні відносини, які пов'язані із здійсненням публічної влади¹⁵⁶. Аналогічної думки дотримуються Г.О. Василевич, Н.М. Кондратович та Л.О. Приходько, на думку яких серед актів місцевого самоврядування лише деякі можуть виступати як джерела конституційного права. Як правило, вважають дані білоруські вчені, це місцеві устами, статuti та інші акти, які регулюють основи організації місцевого самоврядування та порядок участі населення у його здійсненні¹⁵⁷.

Визначаючи статут муніципального утворення як „основний нормативний правовий акт муніципального утворення”, який регулює відносини, які стосуються усіх сфер життя місцевого самоврядування, О.М. Кокотов та А.С. Саломаткін вважають, що цей нормативно-правовий акт, будучи комплексним, кодифікаційним актом, займає центральне місце в ряду муніципальних нормативних актів (нормативних актів місцевого самоврядування), до яких вони відносять також правові акти, прийняті на місцевому референдумі або зборах громадян, нормативні та інші правові акти представницьких органів та посадових осіб місцевого самоврядування¹⁵⁸.

Практично аналогічним чином визначають місце статуту територіальної громади серед інших актів місцевого самоврядування більшість дослідників. Так В.І. Фадєєв, кваліфікуючи статут муніципального утворення як „необхідний елемент правової основи місцевого самоврядування”, виділяє інші нормативні правові акти, які приймаються на муніципальному рівні та регулюють окремі питання організації та діяльності місцевого самоврядування. До їх числа він відносить насамперед акти, які визначають порядок роботи органів місцевого самоврядування, зокрема регламент представницького органу місцевого самоврядування, положення про комісії, які утворюються представницьким органом, про депутатські групи, органи територіального громадського самоврядування, нормативні акти з питань муніципальної служби, а також по

¹⁵⁶ Рыжов В.А. Понятие конституционного права // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебн. В 4-х т. Т. 1-2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1996. – С. 18.

¹⁵⁷ Василевич Г.А., Кондратович Н.М., Приходько Л.А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. / Под общ. ред. Г.А. Василевича. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – С. 33.

¹⁵⁸ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юрист, 2006. – С. 300–303, 40.

інших питаннях муніципальної діяльності¹⁵⁹.

Вітчизняний дослідник проблем конституційного права П.П. Шляхтун, розглядаючи акти місцевого самоврядування як джерела права в цілому та конституційного права зокрема, вважає, що важливою складовою конституційного права є нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування – місцевих рад та їхніх виконавчих органів – з предмета цієї галузі права, а також відповідні акти місцевих референдумів. Такі акти, зазначає він, приймаються чи видаються на основі Конституції і законів України, їх дія поширюється тільки на відповідну адміністративно-територіальну одиницю. Найважливішим із актів місцевого самоврядування, констатує П.П. Шляхтун, є статут територіальної громади¹⁶⁰.

Відомий вітчизняний дослідник проблем місцевого самоврядування О.С. Орловський, визначаючи місце статуту у системі локальних правових актів, відмічає, що він є первинним у відношенні до актів міської ради, міського голови, виконавчих органів, органів самоорганізації населення та загальних зборів за місцем проживання та є актом установчої влади місцевого самоврядування, яка належить територіальній громаді¹⁶¹.

Отже, більшість дослідників, аналізуючи місце статутів територіальних громад у системі муніципальних правових актів, здебільшого акцентують увагу насамперед на його формальних ознаках, зокрема пріоритетності, важливості, вищій юридичній силі тощо. Так, В.В. Таболін розглядає статут міста як акт вищої юридичної сили у системі муніципальних правових актів, який має пряму дію та застосовується на всій території муніципального утворення¹⁶². К.С. Шугрина, В.Є. Чиркін, Є.М. Ковешніков, Ю.О. Тихомиров та інші вчені лаконічно констатують, що статут територіальної громади – це основний локальний

¹⁵⁹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000. – С. 217–221.

¹⁶⁰ Шляхтун П.П. Конституційне право України: Підруч. – К.: „Освіта України”, КНТ, 2008. – С. 51, 54, 64.

¹⁶¹ Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. – О.: Хоббит, 2003. – С. 4.

¹⁶² Таболин В.В. Основы городского права: Курс лекций. – М.: ИД «Юриспруденция», 2006. – С. 54.

нормативно-правовий акт у сфері місцевого самоврядування¹⁶³. М.В. Постовий ідентифікує статут муніципального утворення як „важливий нормативно-правовий акт, які входить до правової основи місцевого самоврядування”¹⁶⁴. Р.В. Енгібарян бачить у статуті муніципального утворення як „документ, який визначає життя у містах та селах” та „регулює питання місцевого значення, які відносяться до відання муніципального утворення, форми, порядок та гарантії безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення тощо”¹⁶⁵. Інший російський вчений-конституціоналіст І.І. Овчинніков визначає статут муніципального утворення як „важливіший акт місцевої нормотворчості, у якому відповідно до вимог законодавства про місцеве самоврядування закріплюються організація та основні напрями здійснення населенням місцевої влади на території муніципального утворення”¹⁶⁶. Зокрема, в останньому визначенні акцентується увага на трьох основних моментах, які характеризують такі акти місцевого самоврядування: роль цих документів у процесі локального нормотворення, предмети статутної регламентації та територія дії статуту.

Більш конструктивним та змістовним, у порівнянні з попередніми твердженнями, є підхід, який запропонував Ю.А. Дмитрієв, на думку якого з точки зору змісту статуту муніципальних утворень є установчими актами, в яких визначається структура місцевого самоврядування, конкретні межі його дії (кордони муніципального утворення), питання, віднесені до його відання, співвідношення форм безпосередньої та представницької демократії, склад і структура муніципальних органів, взаємовідносини між ними, гарантії, відповідальність та взаємовідносини з іншими рівнями місцевого самоврядування

¹⁶³ Ковешников Е.М. Муниципальное право. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М), 2000. – С. 68; Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор – Ю.А. Тихомиров. – М.: Издательская группа ИНФРА-М–НОРМА, 1997. – С. 47 (всего – 460 с.); Местное самоуправление в Украине: проблемы и перспективы: Монография / В.Н. Бесчастный, Ю.В. Делия, В.А. Устищенко и др.; Под ред. В.Н. Бесчастного. – Донецк: ДЮИ ЛГУВД, 2008. – С. 132; (всего – 288 с.); Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: Учебник. – М.: Юрист, 2001. – С. 459; Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 56 (всего – 672 с.).

¹⁶⁴ Постовой Н.В. Муниципальное право России. – М.: Новый Юрист, 1998. – С. 139.

¹⁶⁵ Енгібарян Р.В. Сравнительное конституционное право: Учеб. пос. – М.: Юрист, 2005. – С. 402.

¹⁶⁶ Овчинников И.И. Устав муниципального образования // Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – С. 1137.

та органами державної влади тощо¹⁶⁷. Позитивним моментом запропонованого Ю.А. Дмитрієвим підходу є виділення юридичних рівнів локального нормативно-правового регулювання муніципально-правових відносин, в основі виділення яких – юридична сила відповідних актів. Першу групу актів місцевого самоврядування, на його думку, утворюють статuti муніципальних утворень. Окрім того він виділяє правові акти виборних представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб місцевого самоврядування.

Як недолік слід зазначити те, що Ю.А. Дмитрієву при визначенні статуту муніципального утворення, так само як і авторам раніше цитованих точок зору, не вдалося відійти від розгорнутого перерахування питань, які утворюють об'єкт муніципального статутного регулювання, хоча він і звертає увагу на установчу природу статуту та територію його дії, що, на наш погляд, є одними з визначальних характеристик цього документу, які детермінують їх місце та роль у системі локальних джерел конституційного права.

На наш погляд, з'ясовувати місце статуту територіальної громади серед інших локальних джерел конституційного права можна на основі глибокого аналізу системи нормативних актів місцевого самоврядування, їх класифікації та видової характеристики.

Критерії класифікації правових актів та порядок їх використання залежать від того, яку мету при цьому переслідують (дослідження актів, дотримання необхідних вимог, облік тощо). Але, як правило, класифікація актів здійснюється залежно від їхніх юридичних властивостей. Вона вказує на прояв ролі акту відносно правової норми, його місце у механізмі правового регулювання, юридичну функцію. Чітке уявлення про властивості та ознаки актів місцевого самоврядування слугує розумінню ролі приписів того чи іншого роду у механізмі правового регулювання. А це у свою чергу дозволить знайти кращий підхід до вирішення питання про диференціацію правових актів місцевого самоврядування,

¹⁶⁷ Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Профобразование, 2000. – С. 86–89.

їх поділу на нормативні та ненормативні або поєднання в одному акті нормативних та ненормативних приписів.

Відразу слід зазначити, що за загальним правилом акт (лат. *actus* – дія, *actum* – документ) може мати вигляд, по-перше, дії, вчинку громадянина або посадової (службової) особи, або, по-друге, документа, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування або громадською організацією у межах їх компетенції¹⁶⁸. Виходячи з цього, правові акти місцевого самоврядування, вчинені або прийняті (видавані) у процесі здійснення муніципальної діяльності, можуть мати вид або управлінської дії, заснованої на праві, а також вид документа. Перераховані раніше основні ознаки правового акта місцевого самоврядування значною мірою відносяться як до документів, так і дій. Однак, логіка нашого дисертаційного дослідження вимагає нас зупинитися насамперед на аналізі правових актів-документів, які прийняті (видані) суб'єктами місцевого самоврядування.

У юридичній літературі досить багато характеристик правового акта-документа. Нерідко їх ототожнюють з поняттям нормативного акта, причому до таких актів або відносять і організаційно-розпорядчі, і індивідуальні, і інформаційні (акти роз'яснення), і багато інших документів, які прийняті (видані) суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями¹⁶⁹.

Так, на думку А.С. Саломаткіна та К.С. Шугриної, муніципально-правовий акт – це рішення з питань місцевого значення або питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування законами, прийняте населенням муніципального утворення безпосередньо, органом місцевого самоврядування та (або) посадовою особою місцевого самоврядування, документально оформлене, обов'язкове для виконання на території муніципального утворення, яке встановлює або змінює загальнообов'язкові

¹⁶⁸ Акт // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: „Укр. енцикл.” 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 74.

¹⁶⁹ Лопатина С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 46–47.

правила та має індивідуальний характер¹⁷⁰. Муніципальні правові акти, як офіційні письмові документи, можуть бути нормативними і ненормативними (індивідуальними). Уся сукупність нормативних та ненормативних актів муніципального утворення, на їх думку, являє собою систему муніципально-правових актів.

Отже, однією з ключових ідентифікуючих характеристик усіх актів суб'єктів місцевого самоврядування є їх розуміння як документів. Документи і документування є установленою формою фіксації інформації, необхідної для управління та інших видів діяльності. Саме документ є носієм офіційної інформації. Тому серед усіх актів-документів правові акти місцевого самоврядування займають особливе місце.

По-перше, вони є основною юридичною формою реалізації завдань та функцій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Шляхом видання акта суб'єкт місцевого самоврядування вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає в процесі його діяльності, а також в інтересах реалізації завдань та функцій виконавчої влади. Акт може створювати юридичну основу для виникнення, зміни або припинення правових відносин, або є юридичним фактом, що безпосередньо створює умови для виникнення, зміни або припинення певних правових відносин.

По-друге, значна частина правових актів місцевого самоврядування, зокрема рішення місцевих рад, є різновидом нормативно-правових актів. Як документ правовий акт місцевого самоврядування об'єктивує компетенцію органа чи посадової особи, наділеного публічно-владними повноваженнями, і їхню правомочність щодо прийняття (видання) правових актів. Правові акти місцевого самоврядування забезпечуються і гарантуються їхньою юридичною силою, що детермінує їхній обов'язковий характер у врегульованих ними суспільних відносинах. Як джерело конституційного права, правовий акт місцевого самоврядування може бути джерелом відповідної галузі права з урахуванням

¹⁷⁰ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юристъ, 2006. – С. 301; Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 55.

характеру норми чи припису, який сформульований у ньому, хоча, водночас, не кожний акт місцевого самоврядування може бути джерелом конституційного права.

По-третє, тому що правові акти місцевого самоврядування входять як підзаконна ланка до єдиної системи правових актів, які офіційно визнаються та допускаються Конституцією України¹⁷¹.

Наприклад, згідно Основного Закону України, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (частина перша ст. 144 Конституції України), а також обов'язково доводяться до відома населення (частина одинадцята ст. 59 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Так, у ст. 22 Закону України „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”¹⁷² передбачається, що рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно-правові акти публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів місцевого самоврядування, а у ст. 29 Закону України „Про інформацію”¹⁷³, вказується, що доступ до відкритої інформації забезпечується не лише шляхом її систематичної публікації в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках) та поширення її засобами масової комунікації, а й безпосереднім її наданням заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Однак, на відміну від інших нормативно-правових актів, зокрема нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів

¹⁷¹ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 577.

¹⁷² Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

¹⁷³ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

господарського управління та контролю¹⁷⁴ тощо, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, чинним законодавством України, зокрема, в чинних указах Президента України „Про Єдиний державний реєстр нормативних актів”¹⁷⁵ та „Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності”¹⁷⁶ не тільки не передбачено обов'язкової державної реєстрації нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування та порядку їх оприлюднення, а взагалі акти місцевого самоврядування не фігурують. Виключенням є згадане раніше Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад¹⁷⁷, відповідно до якого передбачається наявність реєстру статутів територіальних громад, який ведеться органом, що здійснює реєстрацію статутів, за встановленою формою. Отже, факт державної реєстрації статутів територіальних громад є одним з визначальних формальних чинників, який дозволяє ідентифікувати ці акти-документи у системі актів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права.

Водночас, існуючим Порядком подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації¹⁷⁸, такі акти-документи як статuti територіальних громад чомусь не згадуються. Тому, з метою усунення такого роду проблем та колізій, варто погодитись з точкою зору тих дослідників, які вважають, що оптимальним рішенням проблеми правових актів було би рішення про прийняття Закону України „Про нормативно-правові акти в Україні”¹⁷⁹, у якому має бути

¹⁷⁴ Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р.; Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер: Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. „Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади”; Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: Затверджений наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005.

¹⁷⁵ Про Єдиний державний реєстр нормативних актів: Указ Президента України від 27 червня 1996 р. // Урядовий кур'єр. – 1996. – 4 липня.

¹⁷⁶ Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 червня 1997 р.

¹⁷⁷ Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 10 жовтня.

¹⁷⁸ Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: Затверджений наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005.

¹⁷⁹ Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 18.

передбачений комплексний підхід до підготовки, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів.

На наш погляд, усі акти місцевого самоврядування як локальні джерела конституційного права різняться за характером (сутністю) волевиявлення, змістом, формою, територією дії, часом дії, чинністю тощо.

Так, основним критерієм розмежування актів місцевого самоврядування є їх характер, сутність. За сутністю ці джерела конституційного права поділяються на ті, що є безпосереднім волевиявленням територіальних громад, а також актами інших суб'єктів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад; сільських, селищних, міських голів; виконавчих комітетів місцевих рад. Первинними серед них слід вважати ті акти, що безпосередньо виражають волю територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень. Похідними є ті джерела, що виражають волю відповідних територіальних громад. Це джерела конституційного права, що створюються, приймаються чи санкціонуються органами або посадовими особами місцевого самоврядування.

За змістом, тобто юридичною силою, локальні джерела конституційного права поділяються на статутні, референдні, регламентні, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які не повинні суперечити статутним і референдним джерелам. Пріоритетним є, звичайно, статутні джерела, адже статут територіальної громади (за умовою його прийняття) має найвищу юридичну силу серед актів місцевого самоврядування. Референдні акти виражають волю територіальної громади, мають вищу юридичну силу серед локальних актів муніципальної саморегуляції і виняткове коло суб'єктів правотворчості, якими насамперед є територіальні громади. Серед актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування слід виділяти рішення місцевих рад, регламенти місцевих рад, окремі розпорядження сільських, селищних, міських голів та рішення виконавчих комітетів місцевих рад.

Наступним критерієм класифікації актів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права є їх форма. За формою вираження локальні джерела конституційного права є доволі різноманітними і зумовлюються традиціями формалізації конституційно-правових норм і способами правотворчості відповідних суб'єктів місцевого самоврядування. Це нормативно-правові акти, прийняті у формі статутів територіальних громад, рішень місцевих референдумів, рішень представницьких органів місцевого самоврядування, укладені у вигляді договорів, акти інших соціальних норм тощо.

Форма вираження кожного виду локального джерела конституційного права має власну особливу структуру, тобто внутрішню побудову. Найскладнішою є форма статуту територіальної громади, яка є єдиним писаним локальним джерелом конституційного права найвищої юридичної сили серед актів місцевого самоврядування на відповідній території, і умовно складається з преамбули (для інших актів місцевого самоврядування цей елемент структури джерела права майже не властивий), основної частини, прикінцевих і перехідних положень. Інші ж локальні джерела конституційного права мають простішу форму, що виражається у кількох нормативно-правових приписах з конкретного питання.

Важливим критерієм розмежування актів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права є територія їх дії. Означені джерела конституційного права можуть діяти на території автономії (Конституція Автономної Республіки Крим), області (рішення обласних рад), району (рішення районних рад), територіальної громади (статут територіальної громади, рішення сільської, селищної або міської ради), певної частини міста (рішення районної у місті ради) тощо.

За терміном дії акти місцевого самоврядування як джерела конституційного права поділяються на постійні й тимчасові. Більшість таких актів мають постійно діючий характер, тобто приймаються на невизначений термін дії. Втрата ними чинності відбувається за умови набуття чинності іншим актом місцевого самоврядування, що скасовує дію попереднього. Так, до постійно діючих актів місцевого самоврядування належать: статут територіальної громади (за умовою

його прийняття), акти місцевого референдуму тощо. Водночас і ці локальні джерела конституційного права не є “вічними”. Як правило, у таких актах місцевого самоврядування як статuti територіальних громад передбачаються умови їх зміни, доповнення чи скасування.

Тимчасові локальні джерела конституційного права діють на визначений період у чітко визначених хронологічних межах чи за визначених умов, після чого їх чинність втрачається. Зокрема, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачається, що виключно на пленарних сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

Запропонована класифікація актів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права не є вичерпною. Існують й інші критерії класифікації локальних джерел конституційного права. Так, на думку В.М. Кампа, практична діяльність органів місцевого самоврядування з питань муніципального статутного права нерідко заснована на інших регуляторах: звичаєвому, договірному і прецедентному статутному праві, нормах ділових стосунків¹⁸⁰. Окрім того, він виділяє у якості самостійного джерела муніципального статутного права доктрини, тобто програми, концепції, наукові праці, які отримали офіційне визнання. Такі доктринальні джерела, вважає В.М. Кампо, можуть роз’яснити або тлумачити діючі статuti територіальних громад (коментарі до статутів), обґрунтовувати усунення виявлених у статутах територіальних громад прогалин і протиріч, висувати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у статутах територіальних громад тощо¹⁸¹.

Такі підходи, незважаючи на дещо нетрадиційний характер, в цілому є виправданими як з точки зору теорії, так і практики муніципального правотворення.

¹⁸⁰ Кампо В.М. Практикум з муніципального права. Навчальний посібник. Видання друге, доповнене. – К.: Атіка, 2003. – С. 18–19.

¹⁸¹ Кампо В.М. Локальні джерела муніципального статутного права // Муніципальне статутне право. Навч. посіб. / Дуда А.В., Кампо В.М., Росіхіна В.Ю., Рубановський К.С. / За заг. ред. Кампо В.М. – К., 2005. – С. 46–47.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що різноманітні за правовою природою акти місцевого самоврядування перебувають між собою в генетичних, структурних і функціональних зв'язках і утворюють систему локальних джерел конституційного права. Система таких джерел конституційного права – це сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених нормативно-правових актів, що є зовнішньою об'єктивацією волі територіальної громади та діяльності інших суб'єктів місцевого самоврядування. Пріоритетним нормативно-правовим актом місцевого самоврядування у системі локальних джерел конституційного права є статут територіальної громади.

З метою ідентифікації місця та ролі статутів територіальних громад у системі локальних джерел конституційного права, спираючись на наведені раніше юридичні характеристики цих нормативно-правових актів, а також запропоновану класифікацію, проаналізуємо окремі акти суб'єктів місцевого самоврядування.

Пріоритетним видом правових актів місцевого самоврядування є акти, які приймаються безпосередньо населенням на місцевих референдумах. Саме референдум дає змогу населенню відповідної території, на якій діє місцеве самоврядування, найбільш повно здійснювати своє волевиявлення щодо основних питань місцевого значення. Місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення жителів – членів територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування.

Адже будучи суб'єктами владарювання, жителі – члени територіальних громад можуть віддавати для виконання певні „команди” саме тим шляхом, що й будь-яка інша влада, – за допомогою дії-волевиявлення, яка виражена у прийнятті обов'язкових для виконання публічно-владних рішень. Публічно-владні рішення, які видаються населенням, є різновидами правових актів – актами прямого народовладдя. Акти народовладдя спрямовані на досягнення певного юридичного ефекту (встановлення, застосування або скасування правових норм, зміну сфери їх дії, а також виникнення, зміну або припинення конкретних правовідносин тощо). За допомогою актів прямого народовладдя громадяни самі без посередників здійснюють правове регулювання, тобто здійснюють

результативний правовий вплив на систему суспільних відносин за допомогою дозволів, заборон, допусків. Формою закріплення публічно-владних рішень населення можуть бути акти-документи (статути, положення тощо). У більшості випадків дії-волевиявлення мають бути оприлюднені (наприклад, рішення, прийняті на місцевих референдумах, рішення зборів громадян за місцем проживання)¹⁸².

Слід погодитись з В.Ф. Погорілком та В.Л. Федоренком, на думку яких правові акти місцевих референдумів – це нормативно оформлена воля територіальної громади або органів місцевого самоврядування щодо питання, яке виноситься на референдум, або питань, пов'язаних із організацією та проведенням місцевих референдумів, що є обов'язковою для виконання. Як зазначають дані вчені, категорію „акти референдумів” можна розуміти у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні, акти місцевого референдуму – це нормативне вираження волі територіальної громади в рішенні місцевого референдуму, а в широкому – це система нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами референдумів відповідно до їх компетенції і в порядку, визначеному Конституцією та законами України¹⁸³.

Усі правові акти референдумів, або ж акти референдумів у широкому розумінні, на думку В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка, є важливими джерелами конституційного права, під якими слід розуміти зовнішню форму об'єктивації правомірно діючих формально визначених, встановлених чи санкціонованих Українським народом або державою чи суб'єктами місцевого самоврядування конституційно-правових норм¹⁸⁴.

Серед найбільш характерних рис правових актів, які приймаються шляхом референдуму, можна виділити такі: колективна форма прийняття; здатність викликати, змінювати або припиняти певні правові відносини; вони є результатом

¹⁸² Руденко В.Н. Методология исследования институтов прямой демократии в современном обществе // Правоведение. – 2003. – № 4. – С. 49–50.

¹⁸³ Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: Навч. посіб. – К.: Вид-во „Ліра-К”, 2006. – С. 194.

¹⁸⁴ Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Джерела конституційного права України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 5. – С. 14–25; Погорілко В., Федоренко В. Джерела конституційного права України (загальна теорія джерел конституційного права) // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1. – С. 46–60 та ін.

оцінки суб'єктом прямого народовладдя деяких життєвих фактів та їх юридичного значення; спрямованість, як правило, на одноразову дію (наприклад, передбачена ст. 78 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” можливість дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму); наявність владного припису (наприклад, передбачене ст. 7 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” імперативне правило, за якого рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території); адресування як колективним, так і індивідуальним суб'єктам права; створення юридичної основи для функціонування норм, які розраховані на цю форму реалізації; забезпечення втілення абстрактної можливості в реальне життя; є юридичним рішенням у конкретній справі; вища юридична сила щодо інших актів, прийнятих у системі місцевого самоврядування¹⁸⁵.

Правова природа актів місцевого самоврядування, які приймаються на них, насамперед зумовлена характером питань, які можуть бути предметом обговорення територіальної громади. Предметом місцевого референдуму може бути, як зазначається в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим Законом та іншими законами до компетенції місцевого самоврядування. Адже за своїм змістом місцеві референдуми є безпосереднім вирішенням територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань (справ), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесених Конституцією, законами України та статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також питань, які не входять до компетенції органів державної влади України. Не випадково згідно із ст. 7 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” місцевий референдум

¹⁸⁵ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 579–582; Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи: Монографія / За ред. В.М. Бесчастного. – Донецьк, 2005. – С. 121–122; Мурашин О.Г. Правозастосовчі акти прямого народовладдя (теоретичний аспект) // Право України. – 1999. – № 8. – С. 24–28.

визначається формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Правові акти місцевих референдумів різноманітні за об'єктами, суб'єктами, способами і засобами, формою правового регулювання, а також юридичною силою, часом і територією дії, але найбільш важливими серед них є рішення місцевих референдумів, що об'єктивізують волю територіальної громади щодо найважливіших суспільно значущих питань. Фактично ці акти референдумів є основною нормативною формою реалізації принципу організаційно-правової автономності територіальної громади. Серед цих актів, у контексті нашого дисертаційного дослідження, слід виділити акти так званих статутних референдумів, тобто референдумів, на яких приймаються статuti територіальних громад – основні акти локальної саморегуляції у місцевому самоврядуванні.

Отже, правовий акт, прийнятий місцевим референдумом, є формою регулювання суспільних відносин на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади. Місцевий референдум, по суті, може стати однією з організаційних форм прийняття або схвалення статуту територіальної громади, а рішення такого статутного референдуму – актом, яким вводиться в дію статут територіальної громади.

Одна з головних вимог до цього акта – не виходити за межі Конституції та закону, не порушувати ієрархії джерел права. За своєю правовою природою рішення місцевого референдуму є підзаконним локальним нормативно-правовим актом територіальної громади. У ньому нерідко конкретизують положення норм того чи іншого закону. Оскільки в законі регламентуються найбільш значущі, типові та стійкі відносини, то підзаконні акти мають здійснювати більш конкретне правове регулювання і особливо тих правовідносин, які чинним законодавством не регламентуються¹⁸⁶.

Також, у залежності від ролі тих чи інших актів у системі підзаконних актів, їхньої юридичної сили та характеру приписів, які містяться у них, можна

¹⁸⁶ Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи: Монографія / За ред. В.М. Бесчастного. – Донецьк, 2005. – С. 122.

характеризувати акти інших суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Так, у ст. 59 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, передбачається, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, а посадові особи – видавати розпорядження.

Зокрема, місцева рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Як правило, саме нормативні (нормативно-правові) акти є джерелом права, у тому числі й конституційного права. Рішення приймаються на пленарному засіданні ради після обговорення більшістю депутатів від її загального складу, крім випадків, передбачених Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні”. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос. Рішення місцевої ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Випадки, коли таємне голосування є обов'язковим, визначаються законом.

Слід зазначити, що рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. У випадку, якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію.

Відносно юридичної природи нормативних актів місцевих рад варто вказати на особливості їх форми, юридичної сили та сфери дії. Так, за формою такі акти місцевого самоврядування як рішення місцевих рад відрізняються від нормативних актів інших суб'єктів місцевого самоврядування, наприклад,

розпоряджень сільських, селищних, міських голів. Їх юридична сила вище юридичної сили актів відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування або сільських, селищних, міських голів, але є нижче щодо актів територіальної громади (статуту територіальної громади, рішення місцевого референдуму). Адже, наприклад, рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою. Відмінності за сферою дії стосуються насамперед території та кола осіб. Про відмінності за часом дії можна говорити лише у випадку, коли видання у деяких випадках місцевими радами нормативних рішень із заздалегідь обумовленим терміном дії. Характерною особливістю рішень місцевих рад є обмеженість територіальної сфери їх дії. Кожний такий акт може діяти у межах території, на яку розповсюджується територія відповідної територіальної громади. Теж саме можна сказати й про відмінності їх дії за колом осіб.

Слід зазначити й те, що на характер класифікації нормативних рішень місцевих рад, розробку цього питання у правовій науці, впливають ряд чинників. Наприклад, нормативні акти місцевих рад можна диференціювати у залежності від: наявності у них властивостей та ознак (правова природа місцевих рад, характер їх завдань і функцій, місце у системі місцевого самоврядування); галузевої спрямованості цих актів; характеру та суб'єктів відносин, які регулюються даними актами; характеру норм, які встановлюються ними; наявністю або відсутністю санкцій; часом дії тощо¹⁸⁷.

Також у формі рішень видаються акти виконавчих комітетів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм

¹⁸⁷ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 587–588.

розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Також, відповідно до закону, рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою.

Такі одноособові суб'єкти місцевого самоврядування як сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видають акти у формі розпоряджень. Як правило, більшість актів сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради є ненормативними актами місцевого самоврядування. Ненормативні (індивідуальні) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування виконують функцію регулювання конкретних суспільних відносин, які у загальному і цілому регламентовані правом (законами і підзаконними актами), але вимагають конкретизації, персоніфікації суб'єкта або об'єкта відносин. Ненормативні правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування здебільше пов'язані не з процесом регулювання, а з процесом реалізації конкретного права щодо конкретної життєвої обставини, ситуації, діяльності тощо. Ненормативні (індивідуальні) правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування завжди конкретизовані за часом, у просторі або за колом осіб. Як вказується в спеціальній літературі, такі акти-документи, які містять індивідуально-конкретні приписи, не є джерелами конституційного права¹⁸⁸.

Прикладом таких актів, яке, водночас, мало вагоме конституційно-правове значення не тільки для окремої територіальної громади, а й стало досить цікавим муніципальним прецедентом, є розпорядження Одеського міського голови „Про управління містом” від 1 серпня 1997 р. Підставою для видання цього розпорядження було передбачене Законом „Про місцеве самоврядування в Україні” право, згідно якого створення районних рад є прерогативою міських рад. Виходячи з цього, в усіх восьми районах Одеси, на сесіях районних рад, було

¹⁸⁸ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 588.

розглянуто питання щодо недоцільності створення чергових районних рад по закінченню повноважень існуючих. На усіх восьми сесіях, депутати прийшли до висновку, що створення чергових районних рад, є дійсно недоцільним.

У зв'язку з цим, Одеський міський голова видав розпорядження „Про управління містом”, відповідно з яким у 1997–1998 рр. в місті було проведено реформу управління, основними завданнями якої були: забезпечення повновладного міського самоврядування, в усіх сферах його компетенції; реорганізація системи відносин органів міського самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, адміністративними органами, в зв'язку з необхідністю сполучення законних інтересів, та забезпеченню прав громадян, держави і місцевого самоврядування в усіх сферах їх спільної компетенції; організація роботи, органів та посадових осіб, відповідно з цільовими інтересами територіальної громади міста Одеси; встановлення розумного балансу, прав, обов'язків, та особистої відповідальності, кожної посадової особи міського самоврядування. Крім того, для врахування історичних, національно-культурних та соціально-економічних особливостей, закріплення практичного досвіду та затвердження головних цілей одеського міського самоврядування було запропоновано внести на розгляд одеської міської ради, з наступним затвердженням на міському референдумі, проекту статуту територіальної громади міста Одеси¹⁸⁹.

Отже, розпорядження сільських, селищних, міських голів, як правило, видаються на виконання Конституції та законів України, а також рішень відповідних рад, та, як правило, не можуть вважатися джерелом конституційного права.

Слід зазначити, що нормативні і ненормативні правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування відрізняються не тільки за своїм змістом, але й за формою (структурою тексту), та за видом (найменуванням). Нормативні правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

¹⁸⁹ Об управлении городом: Распоряжение городского головы г. Одессы от 1 августа 1997 года // Одесский вестник. – 1997. – 5 августа. – № 149 (1399).

припускають жорстке виконання процедурних правил їхнього прийняття. Процедура прийняття і видання ненормативних (індивідуальних) правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування також повинна відповідати деяким правилам, але ці правила стосуються в основному правил діловодства і документообігу, при цьому не виключається можливість використання загальних правил діловодства і документообігу, встановлених для органів державного управління¹⁹⁰.

Таким чином, законодавством України про місцеве самоврядування передбачені окремі види актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, визначено їх юридичну силу, вимоги щодо форми, а також встановлено порядок їх прийняття та окремі гарантії правової автономії цих суб'єктів. Так, згідно закону, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

З точки зору як теорії, так і практики муніципального нормотворення, існують інші акти, які видаються суб'єктами місцевого самоврядування, різні підходи щодо їх класифікації та видової характеристики, функціональної ролі тощо. Зокрема, якщо це роль так званого рекомендаційного характеру, то інформація, норми і приписи, що містяться в цьому правовому акті, носять характер рекомендацій, не викликаючи юридичних наслідків для всього процесу управління. До таких правових актів-документів місцевого самоврядування, як правило, відносять різного роду клопотання, пропозиції, прохання, звернення, рекомендації, листи, повідомлення, заяви, що у досить великій кількості приймаються (видаються) на рівні місцевого самоврядування. Дані правові акти-документи адресовані різним суб'єктам. У загальній масі прийнятих (виданих) актів вони займають значний обсяг. Хоча вони, як правило, не є джерелом конституційного права та джерелом права у цілому, ці акти мають важливе муніципально-правове значення. Для процесу місцевого управління вони можуть

¹⁹⁰ Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів ДСТУ 4163-2003: Затверджена наказом Держспоживстандарту України від 07.04.2003 № 55.

мати важливі (у тому числі юридичні) наслідки, якщо, наприклад, рекомендації місцевого самоврядування враховані органом державної влади при ухваленні управлінського рішення.

Якщо ж роль місцевого самоврядування носить так званий здійснюючий характер, то інформація, норми і приписи, що містяться в правовому акті, викликають певні наслідки не тільки для місцевого самоврядування, а й для процесу управління в цілому з точки зору необхідності узгодження державного рішення з інтересами територіальної громади. Такими правовими актами-документами варто вважати різні висновки, погодження. Необхідність їхнього прийняття (видання) передбачена законодавством, особливо в сфері охорони природи, землекористування й інших видів природокористування, різних видів безпеки, у сферах торгівлі, побутового обслуговування, охорони здоров'я, епідеміологічного благополуччя тощо. Так, наприклад, до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері гірничих відносин відповідно до їх компетенції належать погодження місць розташування на підпорядкованій їм території гірничих підприємств виходячи з інтересів територіальної громади; участь у розробці комплексних планів розвитку гірничодобувної промисловості на підпорядкованій їм території тощо¹⁹¹.

Поява таких правових актів-документів обумовлена необхідністю виконання правових норм, встановлених чинним законодавством. Сутність таких правових актів обумовлює наслідки для процесу державного управління. Адже деякі державні управлінські рішення вимагають активної участі органів та посадових осіб місцевого самоврядування в процесі його прийняття. Якщо негативний характер інформації, приписів та норм, що містять у таких актах, не дозволяє прийняти пропоноване управлінське рішення, то можливі лише два варіанти: зміна запропонованого рішення чи його скасування. Ухвалення управлінського рішення всупереч запереченню його з боку органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, а може й усієї територіальної громади або взагалі його

¹⁹¹ Гірничий Закон України від 6 жовтня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – ст. 433.

відсутність дозволяє ставити під сумнів правомірність такого рішення. У цьому випадку вже правовий акт органа державної влади (державно-владне управлінське рішення) може розглядатися таким, яке порушує законність та втрачає юридичну силу. Юридична сила правового акта органа чи посадової особи місцевого самоврядування в даному випадку визнається рівною щодо правового акта органа державної влади. Вона може викликати застосування спеціальних заходів до правового акта органа державної влади: призупинення, оспорування, скасування, визнання акта недійсним, визнання недійсним не тільки самого акта, але і пов'язаних з ним інших актів. При застосуванні спеціальних заходів правовий акт органа або посадової особи місцевого самоврядування є доказом „дефектності” правового акта органа державної влади¹⁹².

Слід зазначити, що роль місцевого самоврядування в механізмі публічної влади та управління встановлена та визначена законодавством про місцеве самоврядування. Здійснюючи свої конституційні функції в економічній, соціальній, культурній та інших сферах місцевого життя, забезпечуючи охорону громадського порядку, прав і свобод громадян, органи місцевого самоврядування за допомогою правових актів регулюють велику групу муніципальних відносин майже в усіх сферах життєдіяльності територіальної громади. Ці відносини відображають місцеві умови, у силу чого регулювання їх у всьому обсязі у іншому порядку неможливо, недоцільно та неефективно. Саме тут ми зустрічаємося з правовими актами-документами територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування з точки зору усіх притаманних нормативно-правовому акту ознак. Лише в цьому випадку можна говорити про те, що:

– правовий акт суб'єкта місцевого самоврядування – це продукт нормотворчості та „офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання

¹⁹² Лопатина С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 48.

суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування”¹⁹³;

– правові акти суб’єктів місцевого самоврядування у силу їхніх специфічних особливостей належать до єдиної державної системи правових актів законного і підзаконного характеру;

– значну частину правових актів суб’єктів місцевого самоврядування, зокрема територіальних громад та представницьких органів місцевого самоврядування слід розглядати як джерело конституційного права;

– правові акти суб’єктів місцевого самоврядування – це акти-документи, які мають публічно-владний характер, викликають юридичні наслідки в зв’язку з наявністю в них обов’язкової юридичної сили.

Тому, правові акти, прийняті (видані) суб’єктами місцевого самоврядування при виконанні їх власної вирішальної самостійної ролі в єдиному процесі публічної влади і управління, маючи відповідну юридичну силу, повинні:

– мати характер письмового документа, з особливою формою вираження інформації, що міститься в ньому;

– мати характер офіційного правового документа, що відбиває особливості суб’єкта, який приймає (видає) його;

– визнавати обов’язкову підпорядкованість між Конституцією, законом, підзаконними актами, прийнятими Президентом України, Кабінетом Міністрів України, актами міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, актами місцевого самоврядування, прийнятими безпосередньо населенням, його виборними органами і виборними посадовими особами, актами інших органів і посадових осіб місцевого самоврядування, створюваних, призначуваних на інший (не виборної) основі;

– мати чітку цільову орієнтацію, яка у концентрованій формі виражає місцеві (муніципальні) інтереси, публічно-владну природу та обов’язкову форму вираження;

¹⁹³ Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: Затверджений наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р.

- регулювати суспільні відносини за допомогою правових норм і приписів, що викликають виникнення, зміну і припинення правовідносин, утворення чи зміну юридичного становища за допомогою забезпечення реалізації цих норм та їхнього правового захисту;

- бути правовим актом, офіційно визнаним державою та її інститутами, у тому числі інститутом державного примусу;

- припускати дії, застосування і виконання норм і приписів, що містяться в акті, у реальній дійсності¹⁹⁴.

Лише у цих випадках можна вважати правові акти суб'єктів місцевого самоврядування такими які мають нормативний і ненормативний (індивідуальний) характер. Труднощі, пов'язані з розмежуванням нормативних і ненормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування пояснюються насамперед тим, що приписи, які містяться в актах, можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер. До того ж саме таке розмежування дозволяє відносити або ні акт місцевого самоврядування до джерел конституційного права.

Слід зазначити, що крім зовнішньої форми, характеру приписів, які містяться у актах суб'єктів місцевого самоврядування, розмежування нормативних і ненормативних правових актів місцевого самоврядування також можна проводити за ознаками часу, простору і кола осіб. Так, нормативні акти органів місцевого самоврядування не обмежені за всіма чи однією з цих ознак. Нормативні правові акти органів місцевого самоврядування – це або реалізація права, або юридична можливість такої реалізації. Звідси впливає конституційно і законодавчо встановлена необхідність доведення до відома населення (оприлюднення, опублікування) нормативних правових актів органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що у сучасній юридичній літературі проблематиці розмежування нормативних та ненормативних актів, виявлення їхніх внутрішніх

¹⁹⁴ Правовые акты: Учебно-практ. и справоч. пос. / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М.: Юринформцентр, 1999. – С. 17–22. (всего 381 с.)

та зовнішніх ознак тощо, уваги приділяється недостатньо. Здебільшого питання щодо юридичних властивостей актів місцевих органів влади розглядалося у радянській юридичній науці. Однак, незважаючи на те, що більшість подібних наукових праць про акти місцевих органів влади не відбиває сучасних реалій, об'єктивно взагалі не торкається проблем місцевого самоврядування, тому що опубліковані більш 20 років тому, але у контексті юридичних властивостей актів місцевих органів влади вони жодним чином не втратили своєї актуальності та наукового значення.

Визначення специфічних властивостей та зовнішніх ознак нормативних актів органів місцевої влади, у тому числі місцевого самоврядування, які даються у науковій літературі, свідчать про відсутність єдності поглядів вчених з цих питань. Так, нормативні рішення місцевих рад в одних наукових працях визначаються як акти, які містять норми права¹⁹⁵, в інших – як акти, які встановлюють правила (правові норми) поведінки громадян, посадових осіб та організацій¹⁹⁶, у третіх – акти, якими встановлюються, змінюються або скасовуються правові норми¹⁹⁷ у четвертих – акти, якими встановлюються або скасовуються правові норми¹⁹⁸ тощо.

Різні підходи існують і щодо зовнішніх ознак нормативних актів місцевих рад. Так, йдеться про „багатократність застосування таких актів” (В.І. Попов, В.С. Основін); зверталася увага на те, що у нормативному акті місцевої ради встановлюються правила поведінки, які „регулюють не одне конкретне відношення, а певний вид суспільних відносин” (В.В. Копейчиков); констатується „неоднократність застосування та неконкретність адресату” (М.Р. Шабанов); „неконкретність адресату, можливість неоднократного застосування припису та збереження дії припису незалежно від його виконання” (А.В. Міцкевич); нормативність акту визначають „за ознакою превалювання у ньому загальних правил поведінки (норм права)”, причому „... не повторюваність – головна ознака

¹⁹⁵ Вальденберг Я.С. Правовые формы деятельности местных Советов. – М., 1957. – С. 10–11

¹⁹⁶ Копейчиков В.В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления. – М., 1956. – С. 31.

¹⁹⁷ Воронов Н.П. Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов трудящихся: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1970. – С. 9.

¹⁹⁸ Шабанов М.Р. Акты сельских и поселковых Советов. – М.: Юрид. лит., 1971. – С. 5

нормативності, а охоплення правилами даного нормативного акту усіх суб'єктів, які вступили до сфери відносин, врегульованих правилами даного нормативного акту. Неоднократність застосування є однією з можливих (та розповсюджених) ознак нормативності акта, але не неодмінним” (Я.С. Вальденберг)¹⁹⁹.

Таке розмаїття підходів у визначенні специфічних властивостей та зовнішніх формальних ознак нормативних актів місцевих органів влади (а вони, як зазначається у спеціальній літературі, значною мірою залишаються характерними і для актів місцевого самоврядування²⁰⁰), відображає стан справ у визначенні сутності та ознак нормативного акта у загальній теорії. У кінцевому випадку в основі відмінностей (при з'ясуванні сутності, специфічних властивостей та зовнішніх ознак нормативних актів будь-якого виду) знаходяться дискусійні моменти щодо визначення властивостей правової норми та функціональної ролі акту.

Окрім передбачених законодавством актів-документів місцевого самоврядування, зокрема рішень місцевих рад, рішень виконавчих комітетів цих рад, окремих розпоряджень сільських, селищних, міських голів, специфічною правовою природою та формальними характеристиками відрізняються такі акти місцевого самоврядування, як регламенти місцевих рад²⁰¹, що дозволяє нам вважати їх важливим локальним джерелом конституційного права. Регламент ради є документом, який відповідно до ст. 46 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” обов'язково затверджується не пізніше як на другій сесії ради відповідного скликання. Кваліфікувати регламент ради як джерело конституційного права можна принаймні тому, що у ньому визначаються порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії ради.

¹⁹⁹ Аналіз цих та інших точок зору з цього питання див.: Васильев Р.Ф. Правовые акты местных Советов. (Очерки о юридической природе). – М., 1975. – С. 86–89.

²⁰⁰ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – С. 587.

²⁰¹ Барський В.Р. Правова природа регламентів представницьких органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 12. – Одеса: Юрид. л-ра, 2001. – С. 222–227.

Слід зазначити, що система локальних джерел конституційного права не обмежується лише означеними актами-документами місцевого самоврядування. Еволюційні процеси розвитку й удосконалення поняття джерела конституційного права тривають. Це знаходить свій прояв у розширенні традиційного кола як історичних типів локальних джерел конституційного права, так і сучасних джерел конституційного права, серед яких, як правило, провідне місце посідає нормативно-правовий акт. Але процеси модернізації державності та становлення розвиненого громадянського суспільства викликають до життя якісно нові джерела права, до яких, передусім, належить нормативний договір, муніципально-правовий звичай, юридичні прецеденти тощо.

Таким чином, проведені дослідження характерних особливостей статутів територіальних громад та їх місця у системі локальних джерел конституційного права дозволяє зробити наступні висновки:

1. Аналіз системи актів суб'єктів місцевого самоврядування, їх характерних ознак та динаміка їх розвитку свідчать, що сучасне конституційне право – це не застигла форма суспільно-політичних відносин, яка штучно підштовхується нормотворчістю. Будь-яким теоретичним правовим утворенням передують практична діяльність людей, яка знайшла своє втілення у достатньо стійких зв'язках та відносинах. Особливо це характерно для місцевого самоврядування, матерія якого перманентно наповнюється життєвою енергією насамперед через потреби та інтереси людей – жителів сіл, селищ, міст. Тому, розглядаючи систему актів суб'єктів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права, можна стверджувати, що це зовнішня форма об'єктивації встановлених чи санкціонованих територіальними громадами, місцевими радами, їх посадовими особами та виконавчими органами місцевого самоврядування конституційно-правових норм, які мають юридичну силу.

2. Для усіх складових системи актів суб'єктів місцевого самоврядування як джерел конституційного права властиві загальні та спеціальні юридичні ознаки. Загальні ознаки актів місцевого самоврядування співпадають з ознаками джерела конституційного права в цілому. По-перше, вони видаються в межах функцій і

повноважень відповідних суб'єктів локальної правотворчості; по-друге, вони мають відповідати нормативним положенням актів, що прийняті, видані або санкціоновані іншими суб'єктами правотворчості: Українським народом, державою, її органами та посадовими особами тощо; по-третє, акти місцевого самоврядування набувають загальнообов'язкової сили, передумовою чого є, як правило, їхнє оприлюднення чи інше передбачене законодавством доведення до відома виконавців. Також, актам суб'єктів місцевого самоврядування як локальним джерелам конституційного права властиві такі загальні ознаки, як формальна визначеність цих джерел; їх обов'язковий характер для визначеного кола суб'єктів; визначеність кола суб'єктів джерелотворення; гарантованість дії джерел тощо.

3. Спеціальні ознаки актів місцевого самоврядування як джерел конституційного права вказують на ті їхні юридичні особливості, що властиві лише джерелам конституційного права, або найбільш рельєфно виявляються саме у цих джерелах. Найхарактернішими юридичними ознаками (кваліфікаціями) актів суб'єктів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права України є такі ознаки:

- за сутністю та змістом усі акти місцевого самоврядування, у тому числі та у першу чергу статuti територіальних громад, відображають (мають відображати) волю та інтереси територіальних громад;

- за предметом правового регулювання акти суб'єктів місцевого самоврядування, у тому числі та у першу чергу статuti територіальних громад, як джерела конституційного права відрізняються від інших локальних галузевих джерел права тим, що вони переважно регулюють публічно-владні муніципальні відносини, які виникають з приводу вирішення питань місцевого значення;

- за суб'єктами правотворення акти суб'єктів місцевого самоврядування, у тому числі та у першу чергу статuti територіальних громад, як джерела конституційного права різняться від інших локальних галузевих джерел права чітко окресленим колом цих суб'єктів. Суб'єктами локального конституційного

правотворення є суб'єкти системи місцевого самоврядування: територіальні громади, місцеві ради, їх посадові особи та виконавчі органи;

– за функціями акти суб'єктів місцевого самоврядування як локальні джерела конституційного права здебільшого здійснюють установчу і регулятивну функції (рідше охоронну функцію), а також інтегративні функції. Тобто правові акти місцевого самоврядування як джерела конституційного права, наприклад, статuti територіальних громад, є системоутворюючим компонентом усієї локальної системи правотворчості;

– за формою акти суб'єктів місцевого самоврядування є зовнішнім проявом буття об'єктивно існуючих конституційно-правових норм. При цьому, акти місцевого самоврядування об'єктивізують лише правотворчі, а не правозастосовчі локальні норми конституційного права. Формами вираження конституційно-правових норм, які містяться в актах суб'єктів місцевого самоврядування зовні є форми позитивного права – статuti територіальних громад, акти місцевих референдумів, рішення місцевих рад, регламенти місцевих рад, рішення виконавчих комітетів тощо. До того ж акти суб'єктів місцевого самоврядування об'єктивізують лише правомірні, легітимні конституційно-правові норми, тобто такі норми конституційного права, що за змістом, формою, суб'єктами і процедурою правотворчості не суперечать чинному законодавству;

– за способами і засобами правотворення – встановлені чи санкціоновані суб'єктами місцевого самоврядування: територіальними громадами, місцевими радами, їх посадовими особами та виконавчими органами місцевого самоврядування. Встановлення чи санкціонування конституційно-правових норм у нормативно визначених формах здійснюється відповідно до встановленої законодавством процедури. Так, територіальна громада безпосередньо може визначати конкретні конституційно-правові акти, через місцевий референдум. У цьому разі джерелом конституційного права буде рішення (акт) місцевого референдуму;

– акти суб'єктів місцевого самоврядування як локальні джерела конституційного права мають більш високий ступінь гарантованості й

забезпечуються всіма заходами публічно-владного впливу щодо локальних джерел права, що передбачені чинним законодавством. На відміну від інших локальних галузевих джерел національного права гарантованість такого акту місцевого самоврядування як статут територіальної громади як основного локального акту самоорганізації населення, забезпечується його державною реєстрацією та, як і інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, можливістю скасування виключно у судовому порядку;

– акти суб'єктів місцевого самоврядування у своїй взаємодії утворюють певну органічну систему – систему актів суб'єктів місцевого самоврядування як локальних джерел конституційного права. Різноманітні за юридичною силою акти суб'єктів місцевого самоврядування перебувають між собою в генетичних, структурних і функціональних зв'язках між собою та з іншими локальними джерелами конституційного права, провідне місце серед яких займає статут територіальної громади.

