

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено значення та функції місцевого статуту в умовах необхідності впровадження інноваційних технологій муніципального управління. Розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення процесу статутного врегулювання локальних соціально-економічних відносин між суб'єктами місцевого самоврядування.

Імплементация сучасних технологій муніципального управління можлива лише за умови формування повноцінної інституційної бази місцевого самоврядування, важливою складовою якої є її нормативно-правова підсистема. Територіальна громада й органи місцевого самоврядування, будучи суб'єктами економічних, соціальних та політичних відносин, потенційно є джерелом локальної нормотворчості, що відповідає принципам ситуаційного управління, у сучасних умовах ця функція є малореалізованою або ж формальною, що гальмує, врешті-решт, розвиток муніципальних утворень. Із огляду на це, вивчення проблеми дотримання принципу нормативно-правової автономії місцевого самоврядування, передбаченого Європейською Хартією місцевого самоврядування, що реалізується переважно через розроблення місцевих статутів, є актуальним питанням удосконалення муніципального управління.

Проблеми розроблення місцевих статутів відображені в працях Б. Андрусюка [1, 41–42], В. Кравченка та М. Пітцика [7, 90–110; 8, 240–270], О. Лазора, М. Гірняка [3, 24–34], Е. Дубініна [4, 70–75] С. Саханенка, В. Куйбіди [9, 311–324] А. Ткачука, Н. Нижник, В. Маліновського [10, 243–256], В. Кампа [6, 21–23], М. Корнієнка [11, 57–62]. Однак ці роботи є переважно юридично-правовими без дослідження статуту територіальної громади як передумови трансформації моделі місцевого управління на засадах муніципального менеджменту.

Завдання статті – дослідження значення та функцій місцевого статуту в умовах необхідності впровадження інноваційних технологій муніципального управління, розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення процесу статутного врегулювання локальних соціально-економічних відносин між різними суб'єктами місцевого самоврядування.

Згідно зі Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» члени територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування мають право на: участь у місцевих виборах і референдумах; працю у виконавчих органах місцевих рад; членство в органах самоорганізації населення; організацію зборів, мітингів; контроль за виконанням депутатами місцевих рад передвиборних програм, наказів виборців тощо. Кожен суб'єкт місцевого самоврядування також має право будь-якими за-

собами, не забороненими законами України, захищати власні права від порушень і протиправних посягань [23].

Водночас слід зазначити, що гарантованість практичної реалізації цих прав, їх охорони і захисту перебуває сьогодні на низькому рівні. Це зумовлено кількома причинами: по-перше, через економічну неспроможність органи місцевого самоврядування часто не здатні на ефективне забезпечення і захист прав у сфері місцевого самоврядування; по-друге, в законодавстві України є чимало суперечливих аспектів, що ускладнює його застосування; по-третє, через низький рівень правової культури і правосвідомості населення зазвичай не знає ні своїх прав у сфері місцевого самоврядування, ні способів їх реалізації і захисту.

Для того, щоби будь-яка з територіальних громад могла претендувати на реалізацію будь-якого з визначених законом прав, вона має володіти правосуб'єктністю, інакше кажучи, бути визнаною з боку держави як самостійний суб'єкт публічно-правових, господарських та інших відносин. Для цього держава визначила порядок отримання статусу територіальної громади для жителів відповідної території. Цей порядок чітко передбачає державну реєстрацію головного статутного документа, що приймає територіальна громада безпосередньо або за допомогою представницького органу – ради – статуту територіальної громади, ухвалення якого і є тією відправною точкою, з якою виникає правосуб'єктність. У даному випадку територіальна громада нічим не відрізняється від будь-якої юридичної особи, що існує в межах нормативного поля України.

Як показує зарубіжний і вітчизняний досвід, проблему врахування особливостей територіальних громад та неврегульованості багатьох питань законодавством могли б вирішити місцеві статути (рис. 1). Із огляду на викладене, статут територіальної громади – це основний акт місцевого самоврядування, і він повинен мати вищу юридичну силу щодо всіх інших актів, які приймають органи місцевого самоврядування.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ПОЛЕ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
<i>Нормативно-правові акти державних органів влади</i>	<i>Нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування</i>
	СТАТУТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Рис. 1. Структура нормативно-правового поля розвитку місцевого самоврядування.

Статут територіальної громади можна розглядати як документ, що належить до сфери правових відносин; сукупність соціально-політичних

та економіко-господарських взаємин між суб'єктами територіальної громади.

Функціональна роль статуту територіальної громади полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених законодавством держави. Під функціями сучасного статуту, на нашу думку, слід розуміти регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної спільноти (рис. 2). Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає можливість ухвалення статуту територіальної громади. У разі ухвалення статуту громади в ньому можуть бути відображені історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування на відповідній території.

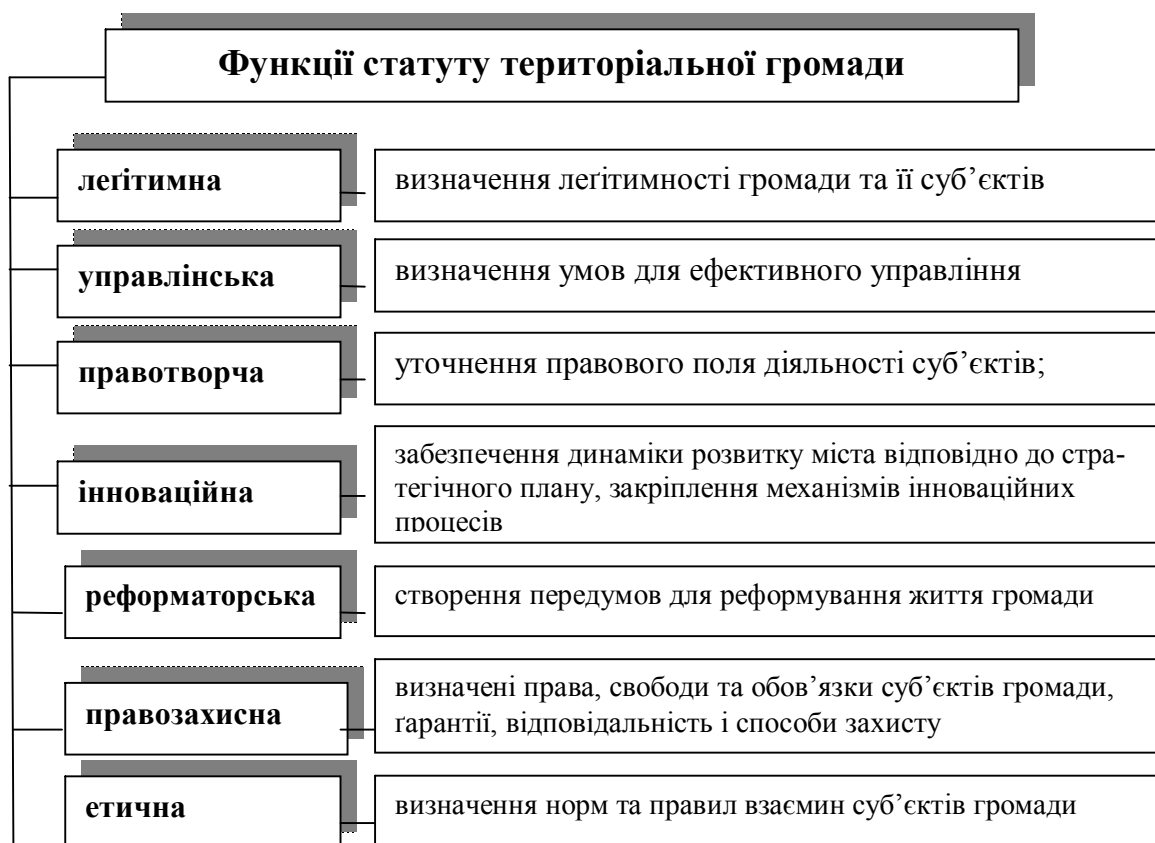


Рис. 2. Функції статуту територіальної громади.

Однак, як показує аналіз, у низки місцевих статутів, прийнятих в Україні, не реалізовані, насамперед, такі позиції: статут має бути вільним від політичної або будь-якої іншої кон'юнктури; повинен забезпечити демократизацію місцевої влади, що визначено вимогами ефективного управління муніципальним утворенням та забезпечення соціальної стабільності; статут має бути конструктивним і розрахованим на перспективу, тому тимчасово може містити положення, впровадження яких потребує змін у існуючому правовому полі; статут не можна створювати під поса-

дову особу або політичну силу; статут повинен бути випереджуючим та ініціювати нові законодавчі ініціативи.

Очевидно також, що розроблення статуту – це справа насамперед самої територіальної громади. Запровадження статуту неможливе без розуміння мешканцями міста, села чи селища та органами їх самоврядування необхідності такого кроку. Це передбачає значну попередню роз'яснювальну, підготовчу роботу. В більшості областей України право на прийняття статутів територіальних громад майже не використовують, що не сприяє демократизації та реформуванню місцевого самоврядування. Такий стан справ значною мірою обумовлений елементарною нестачею інформації про можливості та переваги статуту територіальної громади.

При розробленні статутів деяких міст (Дніпропетровськ, Житомир, Миргород, Одеса та ін.) не були враховані такі вимоги: чітка відповідність Конституції і законодавству України, а також низці міжнародно-правових документів, які ратифікувала Україна (Європейська Хартія місцевого самоврядування, Загальна Декларація прав людини); конкретизація положення Конституції і законодавства України про здійснення самоврядування в громаді й визначення положень, норм і правил, що не входять у поле зору діючого законодавства; цілісність і повнота системи норм, що визначають правовий статус муніципального утворення як саморегулятивної системи і його органів влади, мешканців, підприємницьких та громадських структур, а також взаємини між ними. При розробленні статутів територіальних громад на практиці виникає значна кількість проблем. Вони пов'язані з визначенням його предмета і структури, узгодженням статутних положень із нормами законодавства, відсутністю належного науково-методичного забезпечення.

Досвід розроблення проектів перших статутів свідчить про наявність різних підходів до визначення їх предмета. Зокрема, спостерігаються спроби відтворити в статуті територіальної громади основні положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» й галузевого законодавства, що стосуються повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, форм їх роботи. Це, на нашу думку, нерациональний підхід: предмет статуту територіальної громади мають становити питання місцевого життя, які, по-перше, достатньо не врегульовані у законодавстві, але визначають умови нормального функціонування територіальної громади та її органів, що свідчить про необхідність їх регламентації на локальному рівні; по-друге, не потребують обов'язкової законодавчої регламентації; по-третє, прямо визначені законом як такі, що підлягають регламентації в статуті.

Статути територіальних громад мають давню традицію і відіграли, свого часу, надзвичайно важливу роль в історії становлення та розвитку сучасних форм місцевого самоврядування [5, 74]. Так, саме з прийняттям

статутів (хартій) міст пов'язують виникнення передвісника сучасного місцевого самоврядування – комунального самоврядування в країнах Західної Європи в ході т. зв. комунальних революцій.

У процесі розроблення місцевих статутів корисним є, на нашу думку, зарубіжний досвід. Так, у багатьох країнах розвинутої демократії правові питання місцевого самоврядування регулюються законами про місцеве самоврядування і статутами самоврядних одиниць. Наприклад, у США питаннями модельного статуту займається Національна громадська ліга, котра за останніх 75 років запропонувала 7 редакцій модельного статуту, а її послугами скористали більше 2 тисяч муніципалітетів [7, 50]. Шляхом статутного права у самоврядуванні пішли Польща та Російська Федерація.

Статут територіальної громади потрібний, насамперед, із огляду на те, що його прийняття дасть змогу ліквідувати прогалини у правовій регламентації окремих питань організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Зокрема, статут сприятиме процесу становлення самодостатньої територіальної громади, тобто спільноти (а не просто сукупності, як це фактично є сьогодні) мешканців населеного пункту, об'єднаних необхідністю вирішення спільних питань. Ця проблема сьогодні набуває першочергового значення, і її розв'язання значною мірою визначатиме перспективи становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, перехід від декларування до реального втілення в життя децентралізованої демократичної системи територіальної організації влади. Насамперед, слід юридично визначити територію, в межах якої територіальна громада здійснює місцеве самоврядування. Ні в Конституції, ні в законодавстві України нічого не сказано про територіальну основу місцевого самоврядування. В статуті територіальної громади можна було б досить чітко, з посиланням на офіційні документи, закріпити адміністративні межі територіальної громади та розв'язати проблему розмежування повноважень у системі місцевого самоврядування. Особливо важливе значення це має для т. зв. «об'єднаних територіальних громад», які мають складну внутрішню структуру, що потребує визначення статусу її складових частин. Окрім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», законодавчі акти, що визначають окремі повноваження органів місцевого самоврядування, і законодавство про місцеві вибори належним чином не врегулювали низку важливих питань організації життя територіальних громад, формування та діяльності органів місцевого самоврядування, інших елементів системи місцевого самоврядування, які, зокрема, стосуються: статусу комунальної власності, бюджетних та міжбюджетних відносин (особливо на рівні села, селища, міста районного значення), організації та діяльності органів самоорганізації населення, різних форм безпосередньої участі громадян у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування,

відносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з відповідними місцевими органами державної влади та їх посадовими особами, організаційних форм взаємодії різних територіальних громад, їх співробітництва у реалізації спільних проектів, соціального і правового захисту муніципальних службовців тощо. Всі ці питання можуть бути значною мірою врегульовані в статуті територіальної громади.

Наявність статуту територіальної громади: створює передумови для демократизації управління; підвищує ефективність управлінської діяльності місцевої влади; розвиває та зміцнює партнерські стосунки між різними структурними елементами громади на правовій основі; відіграє роль індикатора готовності територіальних громад, органів місцевого самоврядування розв'язувати проблеми реформування управління; відіграє консолідуючу роль у процесі трансформації сукупності жителів населеного пункту у територіальну громаду. Крім цього, статут має виконувати постійну інформаційно-довідкову роль для населення муніципального утворення. Ознайомившись із текстом статуту, кожен член громади може зрозуміти, як у його громаді улаштована влада, що зобов'язана робити для задоволення потреб жителів території, що вона може і не може зробити в різних ситуаціях і випадках, які є конкретні механізми й процедури контролю над прийняттям та реалізацією рішень виконавчих органів місцевої ради.

Узагальнивши теоретичні підходи та проаналізувавши низку розроблених статутів, можна зробити висновок, що статут територіальної громади має відповідати наступним критеріям: реальності (відповідати законодавству, врегульовувати наявні в ньому протиріччя); політичної нейтральності (забезпечення умов для реалізації сталої, послідовної місцевої політики); системності підходів (за структурою); креативності (поєднання «жорсткості» адміністрування з «гнучкістю» управління).

Розробленню проекту статуту має передувати створення концепції цього документа, що охоплює: вихідні положення; визначення статуту і його призначення; визначення предмета регулювання статуту та його взаємини з іншими правовими і нормативними актами; вимоги до розроблення; попередня (робоча) структура статуту з поділом на розділи і статті; перелік додатків до основного тексту.

Таким чином, статут міста має відповідати низці спеціальних вимог, найважливішими з яких є: бути функціональним документом, що ніяким чином не підпорядкований окремим відомчим, політичним, корпоративним або релігійним інтересам; бути системним документом, у якому розглянуті всі істотні аспекти життєдіяльності громади, слугувати інструментом організації та здійснення місцевої влади на принципах самоврядування й ефективного контролю з боку населення; відображати специфіку громади, особливості її економічних, соціальних, культурно-

історичних і політичних функцій; передбачати ефективні сучасні механізми та способи муніципального управління на засадах менеджменту; чітко визначати юридичний статус, функції і повноваження первинних громадських утворень, що склались і діють у громаді або можливі в перспективі; розширити права членів громади в управлінні її розвитком; погоджувати приватні, громадські та державні інтереси, стимулювати місцеві ініціативи й економічну активність; створювати сприятливі умови для господарювання на базі раціонального використання місцевих земель і інших ресурсів локального розвитку; містити механізм власного вдосконалювання на базі діалогу органів міської влади з населенням міста, окремими міськими співтовариствами, творчими, релігійними й іншими організаціями міста.

Статут територіальної громади має сприяти підвищенню ефективності роботи органів влади і взаємодії між населенням та владою. Він відіграє роль Хартії місцевого самоврядування на території громади, що є гарантією наступності влади. Відображаючи культурні, географічні, соціально-економічні й інші особливості громади, статут може сприяти пошуку місцевої індивідуальності, що, врешті-решт, визначає конкурентоспроможність муніципальних утворень. Наявність статуту територіальної громади є свідченням того, наскільки відкрито та прозоро працюють органи місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, які взаємозв'язки сформовані між ними та конкретними членами цієї громади.

Таким чином, прийняття статутів дасть змогу: отримати інструмент розвитку і створення громади; розмежувати функції державних органів влади та органів місцевого самоврядування (у сферах управління, бюджету, власності); захищати громаду й органи місцевого самоврядування від незаконного втручання в їхню сферу компетенції з боку інших рівнів та суб'єктів влади; врегулювати діяльність органів місцевого самоврядування (оптимізувати структуру влади місцевих територіальних громад, регламентувати участь громадян в управлінні громадами); деталізувати механізми контролю за діяльністю органів влади з боку територіальної громади та окремих громадян – її членів; створити ядро кодифікації місцевого нормативно-правового поля; визначити оптимальні для територіальної громади способи забезпечення прав та умов життя громадян на її теренах; забезпечити правове поле, що ґрунтуватиметься на загальноприйнятих принципах демократії та місцевого самоврядування; конкретизувати і деталізувати порядок реалізації норм законодавства з урахуванням місцевих особливостей; впорядкувати питання, які недостатньо врегульовані законодавством.

Таким чином, статут територіальної громади є своєрідною місцевою конституцією. Він дасть змогу членам територіальної громади реалізувати

своє право на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні. Пошук шляхів практичної реалізації місцевих статутів як засобу імплементації технологій муніципального менеджменту становитиме проблемне поле перспективних наукових досліджень в цій сфері.

It is explored value and functions of local regulation in the conditions of necessity of introduction of innovative technologies of municipal management. Practical recommendations are developed in relation to the improvement of process of regulation settlement of local socio-economic relations between the different subjects of local self-government.

Література

1. Андерсюк Б. Самоврядування. Чого ми від нього очікуємо? // Віче. – 2000. – № 1. – С. 40–47.
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. – К.: Ін Юре, 2003. – 512 с.
3. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: Питання реалізації та контролю. – Львів: Каменяр, 2004. – 57 с.
4. Дубінін Е. Місьцеве самоврядування в Україні. Погляд з регіону. – Дніпропетровськ: АРТ-ПРЕС, 2002. – 156 с.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – К.: Парламентське вид-во, 1998. – 100 с.
6. Кампо В. М. Місьцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – 36 с.
7. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: Навч. посіб. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
8. Кравченко В. В., Пітцик М. В.. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003.
9. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.
10. Маліновський В. Я. Державне управління: Навч. посіб. – Луцьк, 2000. – 576 с.
11. Основи муніципального права України: Навч. посіб. / За ред. М. І. Корнієнка. – К.: Знання, 2000. – 119 с.