

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2023.3>**В. Д. Барвіненко**кандидат наук з державного управління
orcid.org/0000-0001-9471-1134

ЗАКРІПЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У СТАТУТАХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Метою статті є аналіз того, як у статутах територіальних громад України регламентуються аксіологічні питання.

Зазначено, що в Україні муніципальна реформа триває від моменту проголошення незалежності. На період воєнного стану більшість планових заходів, що стосуються подальшого удосконалення місцевого самоврядування в Україні, призупинені.

Узагальнено, що принципи місцевого самоврядування в Україні містяться не лише у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законах. Такі підзаконні акти, як статuti територіальних громад, інколи також містять переліки принципів місцевого самоврядування.

На підставі дослідження статутів українських територіальних громад, зроблено висновок про те, що по відношенню до закріплення у них принципів місцевого самоврядування, вони поділяються на дві групи.

До першої групи належать ті статuti територіальних громад, у яких немає згадки про принципи місцевого самоврядування.

До другої групи належать ті статuti територіальних громад, у яких перераховані принципи місцевого самоврядування. В межах цієї групи є дві підгрупи: а) ті статuti територіальних громад, у яких повністю відтворено перелік принципів місцевого самоврядування, закріплений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах; б) ті статuti територіальних громад, у яких проголошено такі принципи місцевого самоврядування, які не закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах. Резюмовано, що: а) у цих територіальних громадах будуть реалізовуватися як принципи місцевого самоврядування, закріплені в законах України, так і принципи місцевого самоврядування, закріплені в їхньому статуті; б) принципи місцевого самоврядування, ініціативно закріплені у статуті територіальної громади, роблять цей статут таким, що відображає особливості конкретної громади, для врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, статут територіальної громади, принципи місцевого самоврядування в Україні, аксіологія.

Barvinenko V. D. CONSOLIDATION OF THE PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE STATUTES OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The purpose of the article is to analyze how axiological issues are regulated in the statutes of territorial communities of Ukraine.

It is noted that the municipal reform in Ukraine has been ongoing since the declaration of independence. During the period of martial law, most planned measures related to the further improvement of local self-government in Ukraine are suspended.

Usually, the principles of local self-government in Ukraine are contained not only in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and some other laws. By-laws such as statutes of territorial communities sometimes also contain lists of principles of local self-government.

Based on the study of the statutes of Ukrainian territorial communities, it was concluded that in relation to the consolidation of the principles of local self-government in them, they are divided into two groups.

The first group includes those statutes of territorial communities that do not mention the principles of local self-government.

The second group includes those statutes of territorial communities, which list the principles of local self-government. Within this group there are two subgroups: a) those charters of territorial communities, which fully reproduce the list of principles of local self-government, enshrined in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and other laws; b) those charters of territorial communities, in which such principles of local self-government are proclaimed, which are not enshrined in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and other laws. It is summarized that: a) both the principles of local self-government enshrined in the laws of Ukraine and the principles of local self-government enshrined in their charter will be implemented in these territorial communities; b) the principles of local self-government proactively enshrined in the charter of a territorial community make this charter reflect the specific features of a specific community, taking into account historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government.

Key words: local self-government, municipal administration, territorial collective, territorial community charter, principles of local self-government in Ukraine, axiology.

Постановка проблеми. В Україні муніципальна реформа триває від дати проголошення незалежності. На період воєнного стану більшість планових заходів, що стосуються подальшого удосконалення місцевого самоврядування в Україні, призупинені. До Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вносяться зміни та доповнення. Але, лише «точкові» та ті, які є необхідними за часів воєнного стану. Ці зміни та доповнення мають бути такими, які повністю відповідають принципам місцевого самоврядування, закладеним в Конституції та у цьому Законі. Саме тоді реформи сьогодення будуть узгоджуватися з загальним вектором муніципальної реформи в Україні.

Також слід зазначити, що принципи місцевого самоврядування містяться, крім Конституції України 1996 року та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ще також і у статутах територіальних громад. А тому важливим науковим завданням при аналізі принципів місцевого самоврядування у цілому є дослідження того, яке місце займають ці принципи у муніципальній аксіології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика та аналіз питань, пов'язаних зі статутами територіальних громад, часто аналізувались дослідниками. Щодо України, автори звертали увагу на широкий спектр питань конституційно-правового спрямування (наприклад, [1–4]), присвячуючи цим питанням як наукові статті у фахових виданнях, так і монографічні дослідження (наприклад, Заяць Д. Д., Зайцева І. О., Чудик Н. О. Ідесіс І. В., інші). Але, вони вкрай рідко звертали увагу на те, як саме принципи місцевого самоврядування закріплюються у статутах українських територіальних громад. А тому при написанні цієї статті автором застосовувались лише тексти статутів територіальних громад.

Метою статті є аналіз того, як у статутах територіальних громад України регламентуються аксіологічні питання.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні «здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності» [5] та інших. Перелік цих принципів не є вичерпним, також, принципи місцевого самоврядування містять і деякі інші закони України.

Варто зазначити, що принципи місцевого самоврядування в Україні містяться не лише у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законах. Такі підзаконні акти, як статuti територіальних громад, інколи також містять переліки принципів місцевого самоврядування.

На підставі дослідження статутів українських територіальних громад, було зроблено висновок про те, що по відношенню до закріплення у них принципів місцевого самоврядування, вони поділяються на дві групи.

До першої групи належать ті статuti територіальних громад, у яких немає згадки про принципи місцевого самоврядування. На сучасному етапі до цієї групи слід уважати належними:

– Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року [6];

– Статут територіальної громади міста Хмельницького: затверджений рішенням міської ради від 31 травня 2017 року [7];

– Статут територіальної громади міста Бережани, сіл Лісники та Рай: затверджено рішенням міської ради від 9 листопада 2006 року [8];

– Статут територіальної громади селища Чечельник Чечельницького району Вінницької області від 21 лютого 2018 року [9];

– Статут Черкаської селищної територіальної громади від 28 лютого 2023 року [10];

– Статут територіальної громади села Рожівка: затверджено Рішенням XX сесії Рожівської сільської ради від 31 жовтня 2008 року [11].

– Статут територіальної громади села Станіслав від 18 лютого 2016 року [12].

У більшості з цих статутів територіальних громад взагалі не згадується про принципи місцевого самоврядування. Але є й винятки.

Так, Статут Черкаської селищної територіальної громади від 28 лютого 2023 року містить відповідну відсылку на норму. Стаття 32 «Черкаська селищна рада» у частині другій встановлює, що «діяльність Ради здійснюється на принципах, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»» [10]. Слід зауважити, що ці принципи, на які розміщено посилання, розповсюджуються на місцеве самоврядування у цілому, а не лише на діяльність місцевих рад.

Статут територіальної громади міста Бережани, сіл Лісники та Рай від 9 листопада 2006 року містить згадку про принципи у Преамбулі. Там зазначено, що «Бережанська міська рада від імені територіальної громади міста Бережани, ... втілюючи принципи демократичного устрою держави та місцевого самоврядування, що забезпечують реалізацію конституційного права громадян брати участь в управлінні справами держави і громади» [8] (частина четверта Преамбули). Тут є відсылка на норму, за своїм змістом більш широка, ніж у попередньому прикладі. Адже йдеться і про принципи місцевого самоврядування, і про принципи демократичного державного режиму.

Крім того, частина п'ята преамбули також містить згадку про принципи, а саме: «підтримуючи традиції місцевого самоврядування,

що розпочалися в місті Бережани з 1530 року, коли король Сигізмунд I подарував Бережанську волость Миколі Сенявському з умовою перетворення Бережан на місто, яке розвиватиметься за принципами Магдебурзького права» [8]. Таке нагадування про багатий історичний досвід слід всіляко вітати.

Статуту територіальної громади міста Дніпра від 20 травня 2020 року не згадує про принципи місцевого самоврядування, але передбачає в Розділі VIII «Стратегія та основні напрями розвитку міста», що «Сталий розвиток ґрунтується на принципах:

- вирівнювання якості та стандартів життя жителів усіх районів у місті;
- стабілізації і поліпшення економічної, соціальної, екологічної ситуації на території міста;
- розробки та запровадження механізмів пом'якшення впливу економічної кон'юнктури на розвиток територіальної громади;
- оперативного реагування на виникнення елементів соціальної кризи» [13].

За назвою розділу, ці принципи не є принципами місцевого самоврядування. Однак, навряд чи здійснення місцевого самоврядування є можливим за умови повного ігнорування цих принципів.

Слід зазначити, що такий підхід – не закріплювати у статуті територіальної громади перелік принципів місцевого самоврядування, що містяться у законах України – заслуговує на підтримку. Адже статuti територіальних громад є місцевими підзаконними актами, а наявність принципів місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах гарантує, що ці принципи будуть реалізовуватися незалежно від того, чи вони закріплені у статуті територіальної громади, чи ні. А ось у випадку внесення змін та доповнень до такого переліку принципів на державному рівні, змін та доповнень потребуватиме і статут територіальної громади.

До другої групи належать ті статuti територіальних громад, у яких перераховані принципи місцевого самоврядування.

В межах цієї групи є дві підгрупи.

Перша підгрупа – це ті статuti територіальних громад, у яких повністю відтворено перелік принципів місцевого самоврядування, закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах. До цієї підгрупи, наприклад, належать статuti наступних територіальних громад.

Статут територіальної громади міста Одеси від 25 серпня 2011 року у статті 3 «Принципи міського самоврядування» практично дословно відтворює Статтю 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» – перелік принципів наведено такий самий, але речення дещо перефразовано (дивись [14]).

Статут територіальної громади міста Чернігова від 11 жовтня 2007 року у частині другій Статті 8 «Здійснення засад місцевого самоврядування в місті Чернігові відтворює Статтю 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» – перелік принципів починається з фрази, що «місцеве самоврядування в місті Чернігові здійснюється на принципах» [15], а потім наведено перелік із Закону.

Крім того, частина п'ята статті 9 «Система міського самоврядування в місті Чернігові» також містить інформацію щодо принципу – принципу розподілу повноважень. Зазначено, що «Чернігівська міська рада, Чернігівський міський голова, виконавчі органи міського самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами України» [15]. Посилання на цей принцип є методологічно вірним.

Можна навести і інші приклади, коли у статутах територіальних громад повністю відтворено перелік принципів місцевого самоврядування, закріплені у Статті 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Друга підгрупа – це ті статuti територіальних громад, у яких проголошено такі принципи місцевого самоврядування, які не закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах. До цієї підгрупи, наприклад, належить Статут Вишевицької територіальної громади від 4 грудня 2015 року.

Стаття 2.1.2. Статуту передбачає у частині першій, що «Система місцевого самоврядування Територіальної громади організується та функціонує на принципах, передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16]. Таким чином, є посилання на ті акти, які на загальнодержавному рівні встановлюють принципи місцевого самоврядування.

Частина друга аналізованої статті доповнює цей перелік наступним чином: «У своїй діяльності складові системи місцевого самоврядування Територіальної громади додатково дотримуються таких принципів:

- ефективності – рішення, що готуються чи ухвалюються ними мають бути максимально ефективними серед можливих альтернативних рішень;
- сталості – використання ресурсів Територіальної громади не може шкодити наступним поколінням;
- екологічності – при прийнятті рішення має забезпечуватися його мінімальний негативний вплив на навколишнє природне середовище;
- системності – кожне рішення розглядається у взаємозв'язку з іншими рішеннями в просторі та часі;

– відкритості – рішення готуються та розглядаються відкрито, не може бути жодного рішення, закритого для громадськості;

– громадської участі – підготовка проектів та прийняття рішень, особливо тих, що стосуються планування та використання ресурсів громади мають відбуватись за умов широкого громадського обговорення та врахування інтересів Територіальної громади, рішення, що стосуються окремих населених пунктів громади – також і інтересів їхніх жителів» [16].

Тут привертає увагу вдале застосування нормотворчої техніки.

По-перше, спочатку розміщено відсылку норму, а не повторюються ті принципи місцевого самоврядування.

По-друге, у переліку кожен з наведених принципів наводиться не лише у вигляді посилання на його назву (як це зроблено у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»), а деталізовано їхній зміст. Таку практику слід поширити.

Наведений вище перелік не є вичерпним. Про це свідчить те, що у Статуті також є згадка і про принцип субсидіарності. До нього автори тексту звертаються двічі:

– частина перша статті 2.2.1. передбачає, що «територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Вона може вирішувати на території громади будь-яке питання, що віднесене Конституцією та законами України до питань місцевого значення, за винятком тих, які, відповідно до принципу субсидіарності, вирішуються органами місцевого самоврядування районного та обласного територіальних рівнів» [16];

– частина друга статті 2.2.5. встановлює, що «до безпосередньої компетенції Територіальної громад не входять питання щодо: ... 2) прийняття рішень з питань, віднесених відповідно до принципу субсидіарності до компетенції Житомирської обласної та Радомисльської районної рад» [16].

Отже, щодо принципу субсидіарності Статут не містить його опису. Але враховуючи широку популярність цього принципу на сучасному етапі муніципальної реформи в Україні, мабуть це було б зайвим.

Варто зауважити, що подібні положення до наведених вище містяться у Статуті Літинської селищної об'єднаної територіальної громади Літинського району Вінницької області 2019 року. Зокрема, стаття 2.1.2. аналізованого Статуту повністю повторює Статтю 2.1.2. Статуту Вишевицької територіальної громади від 04 грудня 2015 року [17]. Так само, у Статуті Літинської селищної об'єднаної територіальної громади Літинського району Вінницької області 2019 року містяться згадки про принцип

субсидіарності, хоча не два рази а лише один – у Статті 2.2.1., яка присвячена територіальній громаді.

Це лише кілька прикладів, можна навести і більше, але обсяг статті є обмеженим.

Висновки. Враховуючи, що статuti територіальних громад є місцевими підзаконними актами, можна зробити два висновки. По-перше, у цих територіальних громадах будуть реалізовуватися як принципи місцевого самоврядування, закріплені в законах України, так і принципи місцевого самоврядування, закріплені в їхньому статуті. По-друге, принципи місцевого самоврядування, ініціативно закріплені у статуті територіальної громади, роблять цей статут таким, що відображає особливості конкретної громади. Адже відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста» [5].

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб «наситити» цей матеріал ще більшою кількістю прикладів, а також поглибити дослідження тих питань, які лише виявлено та окреслено у цій науковій статті.

Література

1. Мішина Н.В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова». *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 30. С. 26–32.
2. Mishyna N. Ukrainian Legislation on Associations: Constitutional Axiology And The European Court Of Human Rights' Case Koreskyu and Others v. Ukraine. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 31. С. 57–63.
3. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135–138.
4. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24–27.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
6. Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 371/1805. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/status-terytorialnoyi-gromady-mista-kyuева>
7. Статут територіальної громади м. Хмельницького: затверджений рішенням міської ради 31 травня 2017 року. URL: <https://www.khm.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-m-hmelnyckogo>
8. Статут територіальної громади міста Бережани, сіл Лісники та Рай: затверджено рішенням IV сесії

міської ради V скликання від 9 листопада 2006 р №155. URL: <https://studfile.net/preview/9020128/>

9. Статут територіальної громади селища Чечельник Чечельницького району Вінницької області від 21 лютого 2018 року. URL: <https://chechelnytska-gromada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-09-56-56-21-02-2018/>

10. Статут Черкаської селищної територіальної громади від 28 лютого 2023 року. URL: <https://cherkaska-gromada.gov.ua/statut-cherkaskoi-selischnoi-teritorialnoi-gromadi-09-54-41-28-02-2023/>

11. Статут територіальної громади села Рожівка: затверджено Рішенням XX сесії Рожівської сільської ради V скликання від 31 жовтня 2008 року № 447. URL: <http://www.rozhivka-rada.gov.ua/silskarada/normatyvno-pravova-basa/statut-teritorialnoie-gromadi-sela-rozivka>

12. Статут територіальної громади села Станіслав: затверджено на 6 сесії сільської ради 7 скликання від 18 лютого 2016 року, прийнятий на загальних зборах громадян від 26.02.2016 року. URL: <https://stanislavska.gromada.org.ua/statut-gromadi-18-53-46-20-03-2016/>

13. Рішення міської ради від 20.05.2020 № 63/57 «Про затвердження Статуту територіальної громади м. Дніпра». URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista>

14. Статут територіальної громади міста Одеси затверджено рішенням Одеської міської ради № 1240-VI від 25.08.2011р. URL: <https://omr.gov.ua/ua/open-city/statute/>

15. Статут територіальної громади міста Чернігова: Рішення Чернігівської міської ради 11 жовтня 2007 року. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/statut-gromady/>

16. Статут Вишевицької територіальної громади: затверджено Рішенням № 18 першої сесії I скликання Вишевицької територіальної громади від 4 грудня 2015 року. URL: <https://vyshevycska-gromada.gov.ua/statut-gromadi-10-08-06-02-08-2017/>

17. Статут Літинської селищної об'єднаної територіальної громади Літинського району Вінницької області 2019 рік. URL: <https://www.lityn-selrada.gov.ua/selrada-kategori/statut-terytorialnoi-hromady>