

Ідесіс І. В.,

асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИЙНЯТТЯ Й РЕЄСТРАЦІЇ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Анотація. У статті запропоновано встановити обов'язковість прийняття свого статуту для кожної територіальної громади й покласти обов'язок прийняття статуту територіальної громади на відповідну місцеву раду як на представницький орган територіальної громади та скасувати державну реєстрацію для статутів територіальних громад. Також доцільно, замість терміна «статут територіальної громади», використовувати термін «хартія територіальної громади» для уникнення аналогій, коли йдеться про статути територіальних громад і певних юридичних осіб приватного права.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне право, територіальна громада, статут, статут територіальної громади.

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

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

Територіальна громада є основним суб'єктом місцевого самоврядування (відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). У зв'язку з цим правильно автори іменують статути територіальних громад «локальними конституціями» [3]. Наразі важливою практичною проблемою є оптимізація порядку прийняття й державної реєстрації статутів територіальних громад з тим, щоб статути з'явилися у кожній територіальній громаді. Відповідно, науковою проблемою є формулювання пропозицій щодо вдосконалення порядку прийняття та державної реєстрації цих актів.

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

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

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста» [4].

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

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

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

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

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

З одного боку, статут територіальної громади можна було б упровадити як обов'язковий акт для кожної територіальної громади. Це певною мірою порушувало б проголошений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами, але, з іншого боку,

сприяло б реалізації принципу рівності відносно всіх членів територіальних громад. Адже наразі члени тих територіальних громад, які мають статут, знаходяться у більш привілейованому становищі з погляду реалізації їхніх прав на участь у місцевому самоврядуванні в частині місцевих ініціатив, загальних зборів за місцем проживання й місцевих громадських слухань.

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

Отже, аргументи на користь того, щоб зробити прийняття статуту територіальної громади обов'язковим, а не факультативним, є більш переконливими, ніж аргументи проти цього. У зв'язку з цим, пропонуємо ч. 1 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. викласти в такій редакції: «З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України й у межах цього Закону приймає статут територіальної громади села, селища, міста».

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

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

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

Але, крім теоретичних міркувань учених, доцільно виходити й із сучасного стану чинного законодавства. З приводу прийняття статутів територіальних громад на референдумах зазначимо таке.

При вирішенні цього питання наразі (у 2014 р.) треба виходити з того, що проведення місцевих референдумів загалом не регламентується на державному рівні зі втратою чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми»

від 3 липня 1991 р. [9]. Як і завжди, норми цього Закону конкретизувались у підзаконних актах, у т. ч. в актах органів місцевого самоврядування. Однак при конкретизації нормотворчі органи виходили з того, що є чинний Закон, а прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. [10] унеможливило проведення місцевих референдумів, незважаючи на наявність підзаконних актів з відповідними нормами.

Отже, пропозиція приймати статут територіальної громади на місцевому референдумі вимагає одночасного перегляду референтного законодавства України на державному рівні. Тому її швидка реалізація є не можливою.

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

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

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

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

Зокрема, у Положенні передбачено таке:

– реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст (крім Києва, Севастополя і міст обласного значення) здійснюється районними, міськрайонними (у разі утворення) управліннями юстиції, статуту територіальної громади міста Києва – Укрдержреєстром, а статутів територіальних громад міста Севастополя і міст обласного значення – відповідними міськими управліннями юстиції;

– для реєстрації статуту подаються такі документи: сам статут, рішення місцевої ради про його затвердження, протокол пленарного засідання місцевої ради, на якому прийнято рішення про реєстрацію статуту, і документ про внесення плати за реєстрацію статуту;

– заява про реєстрацію статуту розглядається в місячний термін;

– у разі прийняття рішення про реєстрацію статуту видається свідоцтво про державну реєстрацію статуту територіальної громади встановленого зразка;

– підставою для відмови в реєстрації статуту може бути його невідповідність Конституції та законам України; рішення про відмову в реєстрації статуту може бути оскаржено в судовому порядку;

– скасування реєстрації статуту здійснюється органом, що його зареєстрував: а) у разі подання письмової заяви про це сільського, селищного, міського голови за наявності відповідного рішення представницького органу місцевого самоврядування; б) на підставі рішення суду [11].

Фахівці з конституційного права майже не приділяють уваги проблемам державної реєстрації статутів територіальних громад. Чи не єдине зауваження з цього приводу висловив О.В. Батанов, зазначивши, що «статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України, яка, враховуючи природно-правовий характер місцевого самоврядування, на нашу думку, все ж таки має проводитися безоплатно» [7, с. 39].

Погоджуємось з тим, що плата за реєстрацію статуту територіальної громади стягуватись не повинна. Але, ми переконані, статут територіальної громади взагалі не має підлягати державній реєстрації.

Стосовно державної реєстрації статутів територіальних громад прослідковуються дві паралелі.

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

Саме він підлягає державній реєстрації (до речі, також, як і статут територіальної громади, для набуття чинності). Порядок державної реєстрації для цих статутів не передбачено окремо – їхня державна реєстрація здійснюється в межах державної реєстрації юридичної особи. Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 березня 2003 р., «державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також учинення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом, шляхом унесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру. Порядок проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців включає, зокрема, таке: перевірку комплектності документів, які подаються державному реєстратору, та повноти відомостей, указаних у реєстраційній картці; перевірку документів, які подаються державному реєстратору, на відсутність підстав для відмови у проведенні державної реєстрації; унесення відомостей про юридичну особу або фізичну особу-підприємця до Єдиного державного реєстру; оформлення й видачу виписки з Єдиного державного реєстру» (ст. 4) [13].

Другу паралель можна провести виходячи з того, що статут територіальної громади – це нормативно-правовий акт підзаконного характеру. В Україні існує практика державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів. Перелік органів, акти яких набувають чинності після такої державної реєстрації, та вимоги до підзаконних актів, які підлягають державній реєстрації, наводяться в Указі Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів ви-

конавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. та в Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731.

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

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

Для усунення плутанини між статутами певних юридичних осіб публічного права та статутами територіальних громад сіл, селищ, міст, на нашу думку, термін «статут територіальної громади» слід замінити терміном «хартія територіальної громади». Більшість англійських країн для найменування цих актів як раз і використовує термін «хартія» (charter) [14].

Висновки. У статті запропоновано встановити обов'язковість прийняття свого статуту для кожної територіальної громади й покласти обов'язок прийняття статуту територіальної громади на відповідну місцеву раду як на представницький орган територіальної громади та скасувати державну реєстрацію для статутів територіальних громад. Також доцільно, замість терміна «статут територіальної громади», використовувати термін «хартія територіальної громади» здебільшого для уникнення аналогій, коли йдеться про статuti територіальних громад і певних юридичних осіб приватного права. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у вирішенні питання щодо того, чи необхідно запровадити спеціальну процедуру прийняття статуту територіальної громади в місцевій раді.

Література:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) : Проект Закону України від 26 червня 2014 р. № 4178а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
3. Закон України «Про органи самоорганізації населення» : [науково-практичний коментар] / за заг. ред. О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної, К.В. Терзіанової. – Одеса : ПП «Євродрук», 2012. – 192 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Кушнір М. Статут територіальної громади в законодавчому полі держави / М. Кушнір [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/november08/1.htm>.
6. Макаров Г.В. Проблеми прийняття та функціонування статутів територіальних громад. Аналітична записка / Г.В. Макаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/>.
7. Батанов О.В. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади / О.В. Батанов // Юридичний журнал. – 2004. – № 3. – С. 38–40.

8. Шаповал В.М. Безпосередня демократія і представницька демократія у взаємозв'язках / В.М. Шаповал // Право України. – 2004. – № 8. – С. 8–12.
9. Про всеукраїнський та місцевий референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
10. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44–45. – Ст. 634.
11. Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1133.
12. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
13. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 березня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.
14. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.В. Мішина. – Одеса, 2002. – 226 с.

Идесис И. В. Проблемные вопросы принятия и регистрации уставов территориальных общин в Украине

Аннотация. В статье предлагается установить обязательность принятия своего устава для каждой территориальной общины; возложить обязанность принятия устава

территориальной общины на соответствующий местный совет как на представительный орган территориальной общины и отменить государственную регистрацию для уставов территориальных общин. Также целесообразно, вместо термина «устав территориальной общины», использовать термин «хартия территориальной общины», чтобы избежать аналогий, когда речь идет об уставах территориальных общин и уставах определенных юридических лиц частного права.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное право, территориальная община, устав, устав территориальной общины.

Idesis I. Municipal charter's adoption's and state registration's problems in Ukraine

Summary. The paper proposes a binding decision to establish the municipal charter for each territorial community. The author thinks it is reasonable to make the municipal councils responsible for the adoption of the municipal charters, as these councils are the representative bodies of the local communities. The author argues it will be productive to cancel the state registration of the municipal charters. Also some terminology improvements are proposed.

Key words: local government, municipal law, local community charter, charter local community.