

5. Захищаючи громадський інтерес : підручник. – К. : Атіка-Н, 2004. – 336 с.
6. Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України : Наказ Міністерства освіти та науки України від № 592 від 03.08.2006 р. // Офіційний вісник України – 2006. – № 32. – С. 680.
7. Стандарти юридичних клінік України : прийняті Асоціацією юридичних клінік України 16 листопада 2003 р. (із змін та доп. від 25 липня 2005 р.).
8. Положення про Навчально-практичний центр Національного університету державної податкової служби України : Наказ Ректора Національного університету державної податкової служби України від 11 травня 2012 року № 782. – м. Ірпінь.
9. Філіп'єв А. Юридична клініка та університет: практичні аспекти взаємодії. Всеукраїнська експертна мережа / А. Філіп'єв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.experts.in.ua/baza/analytic/index.php>.
10. Реєстр юридичних клінік України : Асоціація юридичних клінік. Офіційна база даних (грудень 2013 р.) .
11. Аналітична доповідь про стан організації роботи зі зверненнями громадян у Міністерстві освіти і науки України за 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/newstmp/2010/21_12/dopovid_2010.doc.
12. Проект Концепції розвитку вищої юридичної освіти в Україні (Проект) // Юридичний журнал. – 2009. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3358>.
13. Щукотсе Дж. Клінічна освіта: міст між теорією і практикою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.u21.org.ua/ukr/klinsky_stat5.
14. Юридична клініка : навч. посібник. В.А. Єлов, С.І. Молібог, Д.Г. Павленко. – К. : «Школяр», 2004. – 315 с.
15. Артемова А. Г. Проблема совершенствования общего и профессионального становления личности студентов юридических вузов /А. Г. Артемова // Актуальные проблемы совершенствования работы с кадрами правоохранительных органов. – М. : Право, 2004. – С. 143-150.

ЧУДИК Н. О.,

кандидат юридичних наук, доцент
(Тернопільський національний
економічний університет)

УДК 342.4; 342.5; 342.9

НОРМИ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ЇХ ВИДОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Стаття присвячена дослідженню норм статуту територіальної громади та їх видової характеристики.

Ключові слова: територіальна громада, статут територіальної громади, норми статуту територіальної громади, статутна нормотворчість, місцеве самоврядування, муніципальне право.

Статья посвящена исследованию норм устава территориальной общины и их видовой характеристики.

Ключевые слова: территориальное общество, устав территориального общества, нормы устава территориальной общины, уставное нормотворчество, местное самоуправление, муниципальное право.

To research-laws of the local community and the species characteristics.

Key words: territorial society, regulation of territorial society, by-laws of the territorial community, statutory rulemaking, local government, municipal law.

Вступ. Первинним елементом статуту територіальної громади є правові норми. Ці норми являють собою загальнообов'язкові для виконання в межах території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, правила поведінки, які встановлюються територіальними громадами та їх представницькими органами. Тому в контексті аналізу проблем нормативного змісту та структури статутів територіальних громад варто зупинитися більш детально на розкритті деяких особливостей норм муніципального статутного регулювання.

Питання щодо природи норм статутів територіальних громад, їх класифікації, юридичної сили тощо є відносно новим та майже не дослідженим у вітчизняній конституційно-правовій та муніципально-пра-



вовій науці. Однак саме поява в системі джерел права актів місцевого самоврядування та, зокрема, статутів територіальних громад значною мірою детермінує необхідність переосмислення окремих положень теорії правової норми, в тому числі й норми конституційного права. Не викликає сумнівів, що об'єктивно існуючі методологічні підходи до аналізу норм права не задовольняють потреби вітчизняної науки конституційного права і практики конституційного будівництва в незалежній Україні. Адже кардинальні зміни в розумінні предмета конституційно-правового регулювання, а також формування сучасного муніципального права спричинило поступовий відхід в юридичній науці від традиційного розуміння норми права. Норми муніципального права – це не лише правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її органів, а насамперед територіальними громадами, органами або посадовими особами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Тому сьогодні вкрай необхідний комплексний науковий підхід до проблем нормативно-правового регулювання порядку організації та здійснення місцевого самоврядування, в тому числі формування сучасних підходів до розуміння правової природи норм статутів територіальних громад. Адже для радянської та пострадянської юридичної науки традиційним був постулат щодо зв'язку норми права, нормативно-правового акта і держави – творцем права виступає держава. Традиційно в межах теорії права розглядалося поняття норми права як правила, яке виходить від держави в особі відповідних посадових осіб або органів [6, с. 297].

Результати дослідження. Так, наприклад, в одному з вітчизняних підручників із теорії держави і права хоча й визнається, що джерелом права є акти органів місцевого самоврядування, вказується, що норма права – це таке правило поведінки, яке «схвалюється або встановлюється державою», а нормативний правовий акт – це «офіційний письмовий документ, прийнятий суб'єктами правотворчості у визначених законом порядку і формі, який містить норми права» [1, с. 279, 295-296]. Відомий російський теоретик права Л.О. Морозова визначає, що норма права – це правило поведінки, яке «виходить від держави», а нормативно-правовий акт – це «акт правотворчих органів держави» [3, с. 205, 224].

Показовою в цьому плані є й позиція П.М. Рабіновича, висловлена у статті, розміщеній у Великому енциклопедичному юридичному словнику: «Норма права – формально-обов'язкове правило фізичної поведінки, яке має загальний характер і встановлюється або санкціонується державою з метою врегулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями його реалізації» [5, с. 533]. Водночас у цьому ж виданні поняття «нормативно-правовий акт» тлумачиться як «письмовий документ, прийнятий або санкціонований народом, органом державної влади або місцевого самоврядування, який встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує норми права, містить розпорядження загального характеру і постійної дії, розрахований на багаторазове застосування» [4, с. 534].

Однак із поля зору прихильників цієї позиції випадає те, що норми більшості джерел муніципального права значною мірою містяться в локальних джерелах права – актах місцевого самоврядування, а система нормативних правових актів місцевого самоврядування є самостійною, незалежною від органів державної влади, хоча й підпорядкованою Конституції та законам. Це обумовлено тим, що суб'єкти місцевого самоврядування, зокрема органи місцевого самоврядування, не входять до системи органів державної влади. У цьому аспекті варто навести позицію О.В. Сінкевич, яка, спираючись на те, що учасниками конституційної нормотворчості є й суб'єкти місцевого самоврядування, що уповноважені видавати нормативні конституційно-правові акти місцевого значення, вважає, що норми конституційного права України слід розглядати як формально визначене, встановлене чи санкціоноване Українським народом, державою або суб'єктами місцевого самоврядування правило поведінки, яке регулює конституційно-правові відносини і забезпечується системою заходів державного впливу, передбачених чинним законодавством. Також вагомою є точка зору В.Л. Федоренка, на думку якого норма конституційного права України – це змістовно та формально визначене, встановлене чи санкціоноване Українським народом або Українською державою чи територіальною громадою загальнообов'язкове і ними ж гарантоване правило (модель) цілеспрямованої вольової поведінки або діяльності суб'єктів конституційного права, або умови перебування цих суб'єктів у певному правовому статусі чи режимі, незалежно від їх волі, яке є первинним структурним елементом системи конституційного права України.

Інший вітчизняний учений В.В. Кравченко абсолютно точно зазначає, що муніципально-правові норми – це встановлені державою, територіальною громадою або органами місцевого самоврядування правила поведінки, що регулюють суспільні відносини у сфері організації і здійснення місцевого самоврядування та виконання яких забезпечується примусовою силою держави [2, с. 17]. У цьому плані близьку за змістом позицію займає К.С. Шугрина, на думку якої, муніципально-правові норми – це правила поведінки, які виходять від місцевого співтовариства або держави в особі відповідних органів або посадових осіб, які забезпечені примусовою силою держави [7, с. 30].

Наявність цих та інших точок зору в юридичній науці засвідчує поступовий відхід від пануючого у теоретико-правовій науці консервативного підходу щодо розуміння норми права.

Плюралізм підходів до цього питання в літературі обумовлює перспективність наукового дослідження правової природи норм статутів територіальних громад як джерел конституційного та муніципального



права, в тому числі в контексті аналізу їх структури. Незважаючи на різницю у визначеннях поняття норми права, всі автори сходяться в думці, що норми конституційного та муніципального права являють собою правила поведінки загального характеру, покликані впорядковувати складну систему відносин, що утворюють предмет цих галузей права. Проте поряд із загальними ознаками, які є характерними для всіх правових норм, норми статутів територіальних громад характеризуються суттєвою специфікою. Якщо підтримати позиції тих учених, які вважають, що муніципально-правові норми – це різновид правових норм, що містяться у джерелах муніципального права, то можна зробити висновок, що головна їх особливість пов'язана зі співвідношенням у змісті муніципально-правових норм державно-владних та недержавних начал.

Безумовно, багато джерел муніципального права приймаються на загальнонаціональному (загальнодержавному) рівні у формі нормативно-правових актів органів державної влади, насамперед, у формі законів у галузі місцевого самоврядування. У цьому аспекті не виникає сумнівів, що ці норми права являють собою державно-владні веління, які виходять від держави та забезпечуються можливістю застосування державного примусу. Однак найбільш широкий масив джерел муніципального права – це акти місцевого самоврядування, в тому числі статuti територіальних громад. Своєрідність нормативних приписів, які містяться в нормах статутів територіальних громад, полягає в тому, що, принаймні, генетично, за своїм походженням вони не можуть бути віднесені до норм, які виходять від держави в особі її правотворчих органів, тобто є недержавними приписами. Тому варто погодитись із позицією Г.З. Фахрисламової, на думку якої норми, які формулюються у встановлених межах органами місцевого самоврядування та місцевим співтовариством безпосередньо, мають властивості правових норм, а правові акти місцевого самоврядування, які містять нормативні приписи, є повноцінними джерелами права поряд із нормативними правовими актами, які виходять від органів державної влади.

Питання щодо природи цих нормативних приписів є спірним. Зокрема, деякі дослідники вважають, що термін «недержавний» тотожний поняттю «суспільний» або «громадський», тобто відповідні норми, які приймаються органами місцевого самоврядування та покликані регулювати певну сферу муніципальних відносин, уявляються як певна сфера соціальних норм, позбавлених владних начал. Тим самим, фактично, піддається сумніву їх загальнообов'язковість та, відповідно, характер норм діючого права.

Інші дослідники вважають, що правила поведінки, які містяться в нормативних актах місцевого самоврядування, не будучи державними, тим не менш носять публічно-владний характер, так як виходять від муніципальної влади. Акти місцевого самоврядування як управлінські за своєю природою (у широкому розумінні цього слова) мають директивно-обов'язковий та публічно-владний характер. Ця загальна риса актів місцевого самоврядування та норм, які містяться в них, посилюється, оскільки ці акти є актами, які виходять не від суб'єкта державної влади, а від 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 інших учасників правовідносин.

Виходячи з цього, норми статутів територіальних громад – це загальнообов'язкові для виконання на території, на які розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, правила поведінки, які мають публічно-владний характер, регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, приймаються представницькими органами місцевого самоврядування від імені і в інтересах територіальних громад та забезпечуються державними та іншими публічними засобами гарантування.

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

Наведені та інші кваліфікуючі характеристики доволі рельєфно простежуються у процесі аналізу окремих видів норм статутів територіальних громад. Адже незважаючи на те, що всі норми статутів територіальних громад характеризуються єдністю з точки зору їх основного функціонального призначення, ролі й місця в механізмі муніципального правового регулювання, залежно від виду норма статуту територіальної громади набуває тих або інших якісних юридичних властивостей. Саме тому науково обґрунтована класифікація норм статутів територіальних громад є дієвим аналітичним інструментарієм їх дослідження, надійним методологічним підґрунтям їх чіткого формування і створення ефективних механізмів реалізації.

Норми статутів територіальних громад, як і норми інших нормативних правових актів, поділяються на кілька видів, зміст та природа яких значною мірою обумовлює структуру того чи іншого статуту територіальної громади. Так, спираючись на існуючі у вітчизняній конституційно-правовій науці підходи до



класифікації норм конституційного права, вважаємо, що норми статутів територіальних громад можна диференціювати за їх змістом, формами, місцем і часом дії, об'єктами і суб'єктами муніципальних правовідносин тощо.

Так, за змістом волі, що виражається в нормах статутів територіальних громад, вони поділяються на уповноважуючі (норми, що надають або визнають права суб'єктів правовідносин); зобов'язуючі (норми, що передбачають обов'язки); забороняючі (норми, що передбачають заборони щодо певних напрямів, способів або засобів діяльності, поведінки); дозвільні (норми, що передбачають дозволи щодо певної поведінки або діяльності).

Зокрема, прикладом уповноважуючої норми є положення ст. 2.2.4 Статуту територіальної громади міста Прилуки, в якій зазначається, що особам, які мають визначні заслуги перед територіальною громадою міста та внесли суттєвий вклад у соціально-економічний та культурний розвиток міста, за рішенням міської ради може бути присвоєно звання Почесний громадянин міста Прилуки.

Прикладом зобов'язуючої норми може бути частина третя ст. 2.9.1 Статуту територіальної громади міста Павлоград, в якій вказується, що «у разі неможливості забезпечити відвідування сесії міської ради жителями міста з організаційних чи технічних причин, секретар ради повинен забезпечити її трансляцію по міській радіомережі».

Прикладом забороняючої норми є пункти 45.1.5 та 45.1.6 ст. 45 Статуту територіальної громади міста Алчевськ, згідно з якими «громадські слухання не можуть проводитися з питань, що стосуються питань, не віднесених до компетенції місцевого самоврядування; ініціатив, що носять політичний характер загальнодержавного значення. Громадські слухання не можуть проводитися менш як за три місяці до проведення виборів органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

За способом вираження волі норми статутів територіальних громад поділяються на імперативні (норми, що передбачають, як правило, однозначність їх розуміння, тлумачення і дії, поведінки у відповідності з ними); диспозитивні (норми, що передбачають багатоманітність у їх розумінні, тлумаченні і поведінці у відповідності з ними); рекомендаційні (норми, що пропонують певні види чи напрями діяльності, які обираються на розсуд, із волі суб'єкта відповідних правовідносин) і декларативні (норми, що проголошують об'єктивно найбільш прийнятні правила поведінки суб'єктів муніципальних правовідносин).

Наприклад, зразками імперативної норми є ст. 1.1.1 Статуту територіальної громади міста Скадовська, в якій зазначається, що «назва міста Скадовськ є незмінною і залишається назавжди».

Як диспозитивне за змістом слід розглядати положення ст. 4.3.5 Статуту територіальної громади міста Павлоград, в якій вказується, що «з метою сприяння органам самоорганізації населення у здійсненні ними своїх повноважень у місті можуть створювались відповідні Громадські ради органів самоорганізації».

Декларативні приписи містяться у преамбулі Статуту територіальної громади міста Дніпропетровська, в якій вказується, що цей Статут прийнято з метою «досягти найвищих світових стандартів у життєдіяльності міста та забезпечення жителів міста комунальними послугами, дбаючи про забезпечення промислового, екологічного, наукового, культурного розвитку міста, підвищення рівня життя та створення умов для задоволення потреб жителів міста в соціально-культурних та економічних потребах, усвідомлюючи, що місцеве самоврядування є найбільш ефективною формою управління територіальною громадою, що забезпечує підвищення добробуту її членів, вільний розвиток особистості, зростання економічної, політичної, наукової і моральної ролі міста в суверенній Україні».

Також норми статутів територіальних громад можна поділяти за характером здійснюваних ними функцій. За цим критерієм вони поділяються на установчі, регулятивні, охоронні та інформативні (норми-дефініції тощо).

Так, прикладом установчої норми є положення преамбули Статуту територіальної громади міста Харкова, згідно з яким «Статут юридично оформлює об'єднання жителів міста в територіальну громаду з урахуванням історичних, культурних і соціально-економічних особливостей, установлює систему, структуру, повноваження органів місцевого самоврядування, територіальну, правову і матеріально-фінансову основи діяльності територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування».

Установчий характер носить і ст. 10 «Відзнаки міської територіальної громади» Статуту територіальної громади міста Рівне, згідно з якою не лише передбачається, що особам, які мають видатні заслуги перед територіальною громадою міста, за рішенням міської ради може бути присвоєно звання «Почесний громадянин міста Рівного» або винесено «Відзнаку міської ради», а й установлюється, що «міська рада може засновувати інші відзнаки, якими нагороджуються жителі міста, інші громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які мають значні заслуги перед містом та зробили суттєвий внесок у соціально-економічний та культурний розвиток міста».

Зразком інформативної за своїм функціональним призначенням норми є положення частини четвертої ст. 1.1.1 Статуту територіальної громади міста Южноукраїнська, в якій вказується, що «виникнення міста Южноукраїнська пов'язано з будівництвом Південноукраїнської АЕС на частині території смт Костянтинівка в Арбузинському районі Миколаївської області в 1975 році, за 22 км від районного центру та за 19 км



від найближчої залізнично-дорожньої станції Кавуни на лінії Одеса – Харків», а також частини другої ст. 1.1.1 Статуту територіальної громади міста Прилуки, в якій зазначається, що «місто Прилуки закладене наприкінці Х століття і вперше згадується в 1084 році. Це старовинне українське місто, розташоване в південній частині Чернігівської області по обох берегах ріки Удай, притоки річки Сули».

Щодо дефінітивних норм статутів територіальних громад, то специфіка дефінітивних приписів має прояв насамперед у тому, що на відміну від переважної частини самостійних регулятивних та охоронних приписів, які містяться в нормативно-правових актах, легальне визначення, як правило, безпосередньо нічого не регулює та не охороняє, воно спрямоване на розмежування, розрізнення й ідентифікацію понять, у результаті чого досягається розкриття смислу вказаних приписів.

За допомогою дефініцій досягається правильне розуміння правоположень зацікавленими особами, внутрішня узгодженість та несуперечливість законодавства, а також найбільш зручне для сприйняття й економне викладення нормативно-правового матеріалу. Займаючи порівняно невелике місце в тексті нормативно-правового акту, легальні визначення мають велике значення для його ефективної реалізації. Так, наприклад, у ст. 2 «Визначення термінів» Статуту територіальної громади міста Мелітополь указується, що у Статуті наведені нижче терміни вживаються в такому значенні: міська влада – органи і посадові особи місцевого самоврядування; міська громада – територіальна громада міста; міське самоврядування – місцеве самоврядування; мелітопольці – члени територіальної громади міста. Усі інші терміни, використані у Статуті, вживаються у значенні, викладеному в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ст. 33 Проекту Статуту територіальної громади міста Трускавця підкреслюється, що «при використанні у Статуті термінів, що визначають осіб («житель», «мешканець», «громадянин», «депутат», «керівник», «службовець» тощо), у всіх випадках маються на увазі особи обопільної статі».

Утім існують й інші критерії диференціації норм статутів територіальних громад, зокрема залежно від характеру відносин, що регулюють норми, їх можна поділяти на матеріальні і процесуальні (процедурно-процесуальні) норми; залежно від меж дії норм – на загальні норми (норми-принципи, норми-дефініції) й інституційні норми; за часом дії – на постійні, які складають більшість норм, і тимчасові, зокрема норми, які можуть передбачатися перехідними положеннями статутів територіальних громад.

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

Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави і права : підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів / [Цвік М.В., Ткаченко В.Д., Рогачова Л.Л. та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
2. Кравченко В.В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування / В.В. Кравченко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 38–41.
3. Музиченко П. Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні / П. Музиченко // Юридический вестник. – 1995. – № 2. – С. 127–131.
4. Петрусь В. До питання про становлення статутного права міста Львова (історико-правові аспекти) / В. Петрусь // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 190–194.
5. Радько Т.Н. Методологические вопросы познания функций права / Т.Н. Радько. – Волгоград : НИИ-РИО ВСШ МВД СССР, 1974. – 151 с.
6. Скаун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скаун. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 546 с.
7. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник] / Е.С. Шугрина. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.

