

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553  
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2022.1>

*В. Д. Барвіненко*  
кандидат наук з державного управління  
[orcid.org/0000-0001-9471-1134](https://orcid.org/0000-0001-9471-1134)

### ПРИНЦИП ІСТОРИЧНИХ, НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНИХ, СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТА ІНШИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СТАТУТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Метою статті є аналіз можливості у доктринальний обіг та у чинне законодавство України такого принципу, як принцип врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Продемонстровано, як у автора виникла ідея запропонувати впровадження згаданого вище принципу (на підставі системного аналізу положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Підкреслено, що у зарубіжних країнах існує практика після того, як відбулося повернення до демократичного режиму після певного часу наявності режиму антидемократичного, повертатися до попередньої конституції (тобто до Основного закону, який був чинним до встановлення антидемократичного режиму). Попри те, що у статті рекомендовано, за його наявності, ознайомлюватись з попереднім статутом (хартією) територіальної громади, яка можливо була чинною на початку ХХ століття або навіть раніше, навряд чи можна рекомендувати повернення до такої редакції цього документу. Це пов'язано з тим, наскільки швидко змінюється місцеве самоврядування, у тому числі, його принципи.

Зауважено, що принцип врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування як один із принципів місцевого самоврядування в Україні, забезпечує муніципальний континуїтет. Попри значні відмінності, застосування цього принципу в історичному аспекті надасть можливість підкреслити певні традиції, паралелі, які є важливими для територіальної громади з точки зору самоідентифікації її членів.

Сформульовано, що перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб більш детально охарактеризувати принцип врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування як один з принципів місцевого самоврядування в Україні.

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

#### **Barvinenko V. D. PRINCIPLE OF HISTORICAL, NATIONAL-CULTURAL, SOCIO-ECONOMIC AND OTHER FEATURES OF LOCAL GOVERNMENT IMPLEMENTATION: STATUTES OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

The purpose of the article is to analyze the possibility of such a principle as the principle of taking into account historical, national-cultural, socio-economic and other features of the implementation of local self-government into doctrinal circulation and into the current legislation of Ukraine.

It is demonstrated how the author had the idea to propose the implementation of the above-mentioned principle (on the basis of a systematic analysis of the provisions of the Law "On Local Self-Government in Ukraine").

It is emphasized that in foreign countries there is a practice after the return to a democratic regime after a certain time of the presence of an anti-democratic regime, to return to the previous constitution (that is, to the Basic Law that was in force before the establishment of an anti-democratic regime). Despite the fact that the article recommends, if available, to familiarize yourself with the previous statute (charter) of the territorial community, which may have been valid at the beginning of the 20th century or even earlier, it is hardly possible to recommend a return to this version of this document. This is due to how quickly local self-government changes, including its principles.

It was noted that the principle of taking into account historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government as one of the principles of local self-government in Ukraine ensures municipal continuity. Despite significant differences, the application of this principle in the historical aspect will provide an opportunity to emphasize certain traditions, parallels, which are important for the territorial community from the point of view of self-identification of its members.

It is formulated that the prospects of further creative exploration in this direction are to characterize in more detail the principle of taking into account historical, national-cultural, socio-economic and other features of the implementation of local self-government as one of the principles of local self-government in Ukraine.

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

**Постановка проблеми.** В Україні розбудова інституту місцевого самоврядування триває вже кілька десятиліть. Поки що муніципальна реформа призупинена, але її не було завершено. А тому важливим науковим завданням залишається доктринальне забезпечення муніципальної реформи з тим, щоб можна було швидко відновити подальший розвиток місцевого самоврядування у демократичному напрямі. При проведенні цієї реформи важливе значення завжди мало та матиме у майбутньому врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання статутів територіальних громад неодноразово були у центрі уваги українських дослідників. Вони торкалися цих питань як для вирішення інших проблем конституційно-правового спрямування (дивись, наприклад, [1–4]), так і досліджували лише їх на монографічному рівні – дивись праці таких авторів, як Зайцева І. О., Заяць Д. Д., Ідесіс І. В., Чудик Н. О. та інших. Але, вони не ставили питання про впровадження у доктринальний обіг та у чинне законодавство України такого принципу, як принцип врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

**Метою статті** є аналіз можливості у доктринальний обіг та у чинне законодавство України такого принципу, як принцип врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Ідея запропонувати впровадження згаданого вище принципу виникла у автора на підставі системного аналізу положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Одна з перших статей цього Закону передбачає перелік основних принципів місцевого самоврядування, який не є вичерпним. А у Статті 19 «Статут територіальної громади села, селища, міста» частина перша містить наступне положення: «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]. Варто відмітити, що формулювання щодо «врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» є надзвичайно вдалим та універсальним. Воно може бути розповсюджено на будь-який випадок індивідуалізації

місцевого самоврядування – а не лише на статuti територіальних громад, у контексті яких ці особливості згадуються.

По-перше, слід відмітити, що для застосування зарубіжного досвіду у цій сфері варто брати до уваги – «синонімом терміну “статут” можна вважати слово “хартія”, але лише як умовну назву, а також як відповідник в американському місцевому самоврядуванні» [6, с. 31]. Тут можна додати, що вести мову про «хартії» можна не лише у контексті запозичення зарубіжного досвіду, але й при дослідженні національного історичного досвіду. Адже, значна кількість українських міст у минулому мали хартії відповідно до положень магдебурзького та хелмського права.

Характеризуючи перші хартії середньовічних міст, І. О. Зайцева зазначає, що вони «виступали своєрідним засобом нормативно-правового закріплення комунальної форми місцевого самоврядування, а їх метою було закріплення прав, насамперед права на створення виборних органів міського самоврядування та судочинства, привілеїв міської громади; особистої свободи та майнових прав її членів; демократичної, побудованої на засадах виборності, системи управління місцевими справами, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування» [7]. Таким чином, національний історичний досвід свідчить про те, що в Україні є усі передумови для індивідуалізації місцевого самоврядування в конкретних адміністративно-територіальних одиницях.

Принагідно відмітимо, що на сучасному етапі в Україні сільські, селищні, міські органи місцевого самоврядування мають доволі широку свободу при нормопроектванні статутів територіальних громад.

В юридичній літературі висловлюються думки щодо того, що «доволі корисною ... була б розробка певного стандарту в галузі статутної нормотворчості на рівні територіальних громад, який міг би бути підготовлений спільно Міністерством юстиції України (враховуючи необхідність державної реєстрації статутів територіальних громад органами юстиції) та асоціаціями органів місцевого самоврядування» [8, с. 83]. Поки що аналогічних розробок органами державної влади не пропонується.

З одного боку, це можна уважати недоліком. Адже за умов нестачі чи взагалі відсутності фахівців з муніципального права, інколи розробити проект статуту територіальної громади може бути складним.

З іншого боку, це можна уважати перевагою. Адже, робоча група, якій доручено розробляти статут територіальної громади, може користуватися найрізноманітнішими джерелами, серед яких:

– чинні статuti територіальних громад сіл, селищ, міст України;

– історичні статути відповідних територіальних громад у разі, якщо громада має багатомісячну історію;

– зарубіжні муніципальні статути – наприклад, населених пунктів – побратимів.

Саме ці різноманітні джерела дають можливість якомога більш повно врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості конкретного населеного пункту, які доречно врахувати при здійсненні місцевого самоврядування у ньому, та відобразити у статуті територіальної громади. Отже, саме відсутність обмежень у джерельній базі прикладів статутів (хартій) сприяє впровадженню у повсякденне життя принципу врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування. Але ніяк не обмеження, які накладає модельний статут чи будь-який інший документ, розроблений державним органом, – навіть якщо такий документ матиме рекомендаційний характер. Таким чином, авторі цієї статті не є прихильником розробки та впровадження у правотворчу практику модельних статутів територіальних громад.

На користь такого підходу свідчить і зарубіжний досвід. Досвід зарубіжних країн з цього питання узагальнила І. О. Зайцева. Вона підкреслює, що «у країнах англосаксонської муніципальної традиції законодавче регулювання не має такого значення для місцевого самоврядування, як у країнах континентально-європейської муніципальної традиції, оскільки тут основним джерелом муніципального права є судовий прецедент. У державах з федеральним політико-територіальним устроєм національні конституції можуть регламентувати місцеве самоврядування детально (наприклад, Австрія, Бразилія, Мексика), а можуть лише згадувати про нього в коротких формулюваннях» [9, с. 56–57].

Н.О. Чудик сформулювала, 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» [10, с. 4]. Застосування в описі змісту аналізованих нормативно-правових актів нормативного положення «врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» є ще одним аргументом на користь важливості цього положення. А отже, цілком можливо уважати його одним з принципів місцевого самоврядування в Україні.

На підставі того, як Н. О. Чудик визначила зміст статутів територіальних громад, вона разом

з О. В. Батановим запропонувала вести мову про чотири моделі статутів територіальних громад.

На думку авторів, «перша модель – це коли статут носить характер аналога Конституції, тобто він фіксує лише загальні підходи, загальні принципи, а багато у чому відсилає на нормативне регулювання через рішення сесій місцевих рад у розвиток статутних норм» [8, с. 82]. Прикладом такого статуту може слугувати, наприклад, Статут територіальної громади міста Миргорода [11]. Він є доволі стислим за своїм обсягом у порівнянні з більшістю статутів українських територіальних громад.

Н. О. Чудик та О. В. Батанов продовжують: «Інша модель – статут як звід – усі нормативні акти місцевого самоврядування зводяться в один документ; усі акти місцевого самоврядування є змінами до статуту» [8, с. 82–83]. Прикладом такого статуту може слугувати, наприклад, Статут територіальної громади міста Харків [12]. Він є доволі значним за своїм обсягом у порівнянні з більшістю статутів українських територіальних громад, та має низку інформативних додатків до нього.

Н. О. Чудик та О. В. Батанов продовжують: «Наступна модель – це модель кодексу. Це також доволі об'ємний документ, але документ кодифікуючого характеру, у якому систематично викладаються усі ті рішення, які прийняті у системі місцевого самоврядування» [8, с. 82–83]. Так як автори не наводять прикладів для кожної з виокремлених ним кодифікаційних груп, то інколи виникають проблеми підшукати такий приклад. Це як раз випадок з цією кодифікаційною групою.

Нарешті, останню, четверту кодифікаційну групу, яку вони запропонували, Н. О. Чудик та О. В. Батанов охарактеризували так: «Четверта модель – статут, який носить характер місцевої конституції, а усе інше винесене у додатки до статуту, що дозволяє зробити його досить гнучким: вносити зміни, доповнення, робити нові додатки тощо» [8, с. 82–83]. Ймовірно, що прикладом такого статуту може слугувати, наприклад, Статут Горішньоплавнінської міської територіальної громади [13]. Він (на відміну від Статуту територіальної громади міста Харків) є доволі стислим за своїм обсягом, однак належним чином деталізованим для того, щоб передбачити усі питання, які в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентовані бланкетними нормами з відсиланням до статуту територіальної громади.

Виходячи зі змісту інших праць Н. О. Чудик, можна дійти висновку про те, що вона вважає найбільш прийнятною для України саме четверту модель – коли статут територіальної громади представляє собою місцеву конституцію. У своїй монографічній праці – дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук – вона пише, що «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» [14, с. 98–99]. Слід погодитись з цією думкою.

Паралелі між статутами територіальних громад та конституціями проводять також і інші вчені. Наприклад, доволі нещодавно це доволі докладно зробила І. В. Ідесіс. Вона узагальнила однакові риси та відмінності між цими документами.

**Висновки.** З точки зору викладених вище міркувань, можна зазначити: у зарубіжних країнах існує практика після того, як відбулося повернення до демократичного режиму після певного часу наявності режиму антидемократичного, повертатися до попередньої конституції (тобто до Основного закону, який був чинним до встановлення антидемократичного режиму). Попри те, що у нашому дослідженні рекомендовано, за його наявності, ознайомлюватись з попереднім статутом (хартією) територіальної громади, яка можливо була чинною на початку ХХ століття або навіть раніше, навряд чи можна рекомендувати повернення до такої редакції цього документу. Це пов'язано з тим, наскільки швидко змінюється місцеве самоврядування, у тому числі, його принципи.

Ще одне зауваження стосується того, що принцип, який у нашому дослідженні рекомендовано уважати принципом місцевого самоврядування в Україні – принцип врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування – як раз і забезпечує муніципальний континуїтет. Попри значні відмінності, застосування цього принципу в історичному аспекті надасть можливість підкреслити певні традиції, паралелі, які є важливими для територіальної громади з точки зору самоідентифікації її членів.

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб більш детально охарактеризувати принцип врахування

історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування як один з принципів місцевого самоврядування в Україні.

### Література

1. Мішина Н. В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154–160.
2. Мішина Н. В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 28. С. 160–165.
3. Гараджаев Д. Я. Конституционный Суд Азербайджанской Республики: перспективы использования опыта Суда Европейского Союза : монография. Одесса : Издат. дом «Гельветика», 2017. 448 с.
4. Гараджаев Д. Я. Конституционные принципы прав человека: на практике Конституционного Суда Азербайджана и Европейского Суда по правам человека: монография. Киев : Издат. «Норма Права», 2020. 308 с.
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. Заяць Д. Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні : дис. ... кандидата наук з держ.управління. Львів, 2009. 244 с.
7. Зайцева І. О. Виникнення та розвиток статутного права в українських містах: історичний аспект. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10ziomia.pdf>
8. Батанов О. В., Чудик Н. О. Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 80–85.
9. Зайцева І.О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Маріуполь, 2013. 236 с.
10. Чудик Н.О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид.наук. К., 2011. 22 с.
11. Статут територіальної громади міста Миргорода. URL: [http://myrgorod.pl.ua/files/docs/Publiczna\\_inform/statut\\_gromady\\_2020.pdf](http://myrgorod.pl.ua/files/docs/Publiczna_inform/statut_gromady_2020.pdf)
12. Статут територіальної громади міста Харків. URL: <https://city.kharkov.ua/uk/document/prozatverdzhennya-novoyi-redaktsiyi-statutu-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-2574.html>
13. Статут Горішньоплавнінської міської територіальної громади. URL: <http://hp-rada.gov.ua/uploads/statut.pdf>
14. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні : дис. ... канд. юрид.наук. К., 2011. 228 с.