

УДК 342.2

**СТАТУТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МІСТ – «МІСЦЕВІ КОНСТИТУЦІЇ»?**

Ідесіс І.В., асистент  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена порівняльному аналізу формальних та змістовних ознак статутів територіальних громад міст та конституцій. Актуальність статті обумовлена необхідністю з'ясувати коректність застосування для цих статутів назв «місцева конституція», «локальна конституція» та аналогічних.

**Ключові слова:** *статут територіальної громади, територіальна громада, місцеве самоврядування, конституція, місцева конституція.*

Статья посвящена сравнительному анализу формальных и содержательных признаков уставов территориальных общин городов и конституций. Актуальность статьи обусловлена необходимостью выяснить корректность применения для этих уставов названий «местная конституция», «локальная конституция» и аналогичных.

**Ключевые слова:** *устав территориальной общины, территориальная община, местное самоуправление, конституция, местная конституция.*

**Idesis I.V. ARE CITY CHARTERS LOCAL CONSTITUTIONS?**

The article deals with comparative analysis of formal and essential characteristics of city charters and constitutions. The aim of comparison was to evaluate, if it is correct to write about city charters as about local constitutions, municipal constitutions etc.

**Key words:** *municipal charters, territorial collective, local government, constitution, local constitution.*

**Постановка проблеми.** Статути територіальних громад міст стають все більш і більш поширеним предметом дослідження науковців в Україні з того часу, як актуалізувалися та стали більш інтенсивними процеси децентралізації публічної влади. Низка вчених іменує ці статути «місцевими конституціями» [1, с. 114; 2, с. 82–83], «муніципальними конституціями» [3, с. 355], «міні-конституціями» [4; 5, с. 60].

Проведення аналогій між статутами територіальних громад міст із конституціями може викликати здивування чи зауваження, але, тим не менш, з огляду на все більшу вагу статутів територіальних громад як джерел муніципального права в Україні важливим науковим завданням є порівняння цих нормативно-правових актів із метою формулювання пропозицій, які можуть бути корисними для тих територіальних громад міст України, що мають необхідність у прийнятті чи оновленні своїх статутів.

Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 19 передбачає, що «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» [6].

Отже, проблема полягає у тому, що статути територіальних громад міст є новим для України джерелом муніципального права. У зв'язку з цим висновки та пропозиції щодо них, які мають практичне значення, є важливим для подальшого розвитку національного муніципального права.

**Ступінь розробленості проблеми.** Проблеми структури та змісту статутів територіальних громад досліджували О.В. Батанов, Б.Ц. Жалсанов, О.Є. Нікітіна, Н.О. Чудик, О.С. Шугріна та ін. Однак у працях цих ав-

торів аналогії між статутами територіальних громад та конституціями міст якщо і проводились, то не обґрунтовувались. Порівнювала конституції та статути територіальних громад у своєму дисертаційному дослідженні І.О. Зайцева, однак вона дійшла дещо інших висновків із цього питання.

**Метою статті** є дослідити можливість іменувати статути територіальних громад міст «місцевими конституціями», «міськими конституціями», «локальними конституціями», «міні-конституціями» тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Це доцільно зробити шляхом порівняння конституцій та статутів територіальних громад.

По-перше, звернемо увагу на формальні характеристики порівнюваних актів.

Жоден дослідник не заперечує, що конституція має найвищу юридичну силу. Що ж до статутів територіальних громад, то статут територіальної громади міста в Україні затверджується рішенням міської ради – представницького органу територіальної громади. Ніяких зауважень щодо юридичної сили статуту ані Конституція України, ані Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить, тому логічно дійти висновку про те, що його юридична сила така сама, як і інших актів міських рад.

У деяких зарубіжних країнах статут має найвищу юридичну силу в ієрархії муніципальних актів. Але навіть з урахуванням цього навряд чи буде правильним зауваження С.Г. Соловійова про те, що «статут муніципального утворення має значну муніципальну юридичну силу» [7, с. 25]. Словосполучення «муніципальна юридична сила» викликає зауваження, так само як і спроба охарактеризувати юридичну силу не як «найвищу» або «звичайну», але як «значну».

Слід відмітити і зв'язок між такими ознаками, як вища юридична сила та можливість



виступати у якості фундаменту нормотворчості. Дослідники вказують: «зустрічаються твердження про те, що конституція є фундаментом законодавства. Це визначення синонімічно визначенню «вища юридична сила». Фундамент – та основа, на якій будується будівля. У даному випадку конституція є основою, на якій будується система законодавства» [8, с. 34].

Муніципальні статuti інколи наділяють аналогічною ознакою. Наприклад, О.С. Шугріна пише, що «статут – це основа для подальшої нормотворчості» [9, с. 80–81]. Однак при цьому важливо мати на увазі, що вона аналізує муніципальні статuti, яким притаманна вища юридична сила на місцевому рівні. Знов-таки, для України це твердження буде поки що таким, що не відповідає дійсності.

Наступною юридичною властивістю конституції є пряма дія. Знов-таки, в Україні питання прямої дії статутів територіальних громад на законодавчому рівні не вирішене. Також відсутні активні наукові дискусії з цього приводу. Однак деякі зарубіжні вчені, які досліджують статuti, як муніципальні акти, стверджують, що «статuti муніципальних утворень мають пряму дію на всій території муніципального утворення» [9, с. 100], а інколи і констатують цей факт, як презумпцію. Так, Б.Ц. Жалсанов пише: «Виходячи з визнання Статуту, як акту безпосередньої дії на території муніципального утворення, можна погодитись із можливістю його застосування і в тих випадках, коли відсутнім є правовий акт, що закликаний конкретизувати норму Статуту, а також для тлумачення норм правових актів місцевого самоврядування. У цьому випадку спостерігається подібність Статуту до Основного Закону держави» [10, с. 107]. Питання прямої дії статутів не є центральним для цієї статті, однак зауважимо, що навряд чи підзаконний акт було б правильно розглядати, як акт прямої дії.

О.В. Брежнев пише, що «з формально-правової точки зору Конституція представляє собою Основний Закон, який має спеціальні гарантії стабільності, що проявляється у встановленні особливого порядку його прийняття та зміни» [11, с. 6]. Щодо стабільності статутів висловлюється точка зору, що «статут муніципального утворення повинен мати елементи стабільності» [10, с. 108]. Але це значно легше проголосити, ніж реалізувати на практиці, враховуючи, по-перше, процедуру внесення змін та доповнень до статуту територіальної громади, а по-друге – його підзаконний характер. Навряд чи можливо вести мову про стабільність змісту статуту територіальної громади, якщо наразі в Україні триває муніципальна реформа, та законодавство про місцеве самоврядування постійно змінюється. Також триває процес внесення змін та доповнень до Розділу XI Конституції України «Міське самоврядування», що вплине на зміст статуту територіальної громади кожного міста у державі та потребуватиме внесення змін та доповнень до цих актів.

Виходячи з норм Конституції України, територіальна громада міста представляє собою жителів міста [12]. Особливого процесу-

ального порядку внесення змін та доповнень до статуту територіальної громади не передбачається, тобто він змінюється та доповнюється поточним рішенням міської ради. Це також не додає аргументів на користь того твердження, що статuti територіальних громад, у т. ч. територіальних громад міст, доцільно розглядати як «локальні конституції».

Натомість, Конституція України – це акт найвищої юридичної сили, Основний Закон держави. Чинну Конституцію 1996 р. було прийнято Верховною Радою України – єдиним органом законодавчої влади України. Конституції притаманна така ознака, як стабільність, у зв'язку з чим внесення змін та доповнень до неї відбувається в особливому порядку, деталізованому у Розділі XIII «Внесення змін до Конституції України».

О.А. Калашніков, порівнюючи конституції та статuti областей, щодо зміни їх тексту зауважує, що «використання ... категорії «внесення змін та доповнень до статуту області» з правової позиції є неприпустимим у силу таких причин: ... 1) застосовується по відношенню до законів; 2) використання категорії «перегляд та поправки до статуту»... забезпечує більшу стабільність статуту (як правило, застосовується процедура, аналогічна процедурі зміни ... Конституції» [13, с. 143–144]. Це міркування могло б бути використане не тільки по відношенню до статутів областей, але й до статутів територіальних громад. Проте воно є недостатньо переконливим. Слід відмітити, що при перекладі конституцій зарубіжних країн на українську мову словосполучення «внесення змін та доповнень» або «перегляд та поправки» використовуються як синонімічні з огляду на усталеність використання того чи іншого по відношенню до конкретної держави. Наприклад, внесення змін та доповнень до Конституції США традиційно іменується внесенням поправок.

Закінчуючи порівняння ознаки стабільності та процесів внесення змін та доповнень, процитуємо відомого фахівця у сфері муніципального права О.С. Шугріну стосовно того, що у Російській Федерації «як і конституція, статут муніципального утворення характеризується особливим порядком прийняття, а також внесення змін чи доповнень» [9, с. 80–81]. Слід зазначити, що надання подібної ознаки статутам територіальних громад, у т. ч. територіальних громад міст, значно підвищило б їхній вплив на місцеве життя в Україні. Тоді статут став би «одним із правових засобів, що забезпечують реалізацію самостійності місцевого самоврядування» [9, с. 80–81]. І дійсно, при цьому за взірць доцільно взяти основні закони, адже «Конституція ... має бути максимально зачненою і практично недоступною для оновлення. Коло суб'єктів, що мають право вносити пропозиції про поправки та перегляд положень Конституції, зужене у порівнянні з колом суб'єктів, що мають право законодавчої ініціативи» [15, с. 22].

Якщо порівнювати формальні ознаки конституцій та статутів територіальних громад, то привертає увагу можливість подібності лише однієї з них – юридична техніка, що використовується при написанні тексту Ос-

нового Закону, може бути застосована й при написанні статутів територіальних громад. Мається на увазі, що текст конституцій пишеться дуже простою мовою, щоб він був зрозумілим пересічним громадянам, що «увага ... повинна бути зосереджена на максимальному використанні простих і зрозумілих термінів, фіксації уникнення надмірного вживання спеціальної технічної термінології; невживанні застарілих і маловживаних термінів; професіоналізмів, неологізмів, аналізу тексту нормативно-правового акта на наявність переважаності тексту іноземними термінами, сприянні єдності, однаковості вживання правової термінології» [15, с. 35].

Вже цей стислий огляд формальних ознак конституцій та статутів територіальних громад надає підстави стверджувати, що між цими актами існує значна низка відмінностей. Тим не менш, вчені все ж таки ведуть мову про «локальні конституції» тощо. У зв'язку з цим доцільно зосередити увагу саме на змістовних характеристиках конституцій та статутів територіальних громад.

Перше – це необхідність відповідно конституцій та статутів у правовій системі держави, адже правотворчість може бути добровільною та обов'язковою [16, с. 12]. Конституція – це акт обов'язкової правотворчості (тільки поодинокі держави наразі не мають писаного Основного закону). Що ж до статутів територіальних громад міст, то вони є актом добровільної правотворчості. Поки що далеко не всі українські територіальні громади міст мають свої статути.

Важливим вбачається також той факт, що сутність конституцій та сутність статутів в Україні не співпадає. М.С. Бондар пише, що «змістовна характеристика конституції ... проявляється у тому, що вона (конституція) є юридично узаконеним балансом інтересів усіх соціальних груп суспільства, мірою досягнутої у суспільстві рівноваги між владою і свободою» [17, с. 45]. Це зовсім не співпадає з сутністю статуту територіальної громади, яку дослідила у своїй дисертації Д.Д. Заяць. Погоджуємося з нею у тому, що в Україні статут логічно представляти, як нормативно-правовий акт, що регулює відносини у сфері місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, але навряд чи слід характеризувати цей нормативно-правовий акт як «основний» [18, с. 197].

З огляду на свою сутність, Конституція має і правовий, і політичний характер, чого не можна сказати про статут територіальної громади.

Також аналіз змісту конституцій надає дослідникам підстави стверджувати, що вона має установчий характер. Якщо порівнювати цю конституційну ознаку з ознакою статутів територіальних громад, у т. ч. територіальних громад міст в Україні, то останнім вона не притаманна; організаційно-правова форма місцевого самоврядування для територіальних громад закріплена в Конституції та у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (наприклад, див. [19]).

Слід зауважити, що в окремих працях про муніципальні статути зустрічається тверджен-

ня про те, що статут має установчий характер (див., наприклад, [20, с. 25]). Однак такого висновку можна дійти лише стосовно тих держав, які надають членам територіальної громади можливість самостійно обирати організаційно-правову форму муніципального управління та закріплювати її у статуті (США, Велика Британія тощо). Відповідно, такі муніципальні статути мають засновницький характер.

Різним є й предмет правового регулювання конституцій та муніципальних статутів. Слід відзначити, що статути територіальних громад стають все більш і більш детальними, але важко погодитись із висловленою О.Є. Нікітиною думкою, що існує «тенденція наближення обсягу регулювання правовідносин статутами до обсягу правовідносин, які регулюються конституціями» [21, с. 99]. Вона конкретизує своє твердження, наводячи як приклад інститут прав людини: «норми, що регулюють однорідні відносини, утворюють інститути. Правові інститути, що містяться у конституціях республік та у статутах, мало чим відрізняються від конституційних інститутів взагалі, хоча певні особливості є. Наприклад, відсутнім є інститут громадянства у статутах, є відмінності в інституті прав і свобод людини і громадянина» [21, с. 96]. Питання муніципальних прав людини в Україні розробляється М.О. Баймуратовим, О.В. Батановим, ін., однак вони здебільшого доходять думки про субсидіарність муніципально-статутної регламентації прав людини на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ще одним цікавим інститутом, коли йдеться про порівняння змісту основних законів та статутів територіальних громад міст, є інститут конституційного контролю. Статути територіальних громад міст не мають особливого міста у правовій системі держави, а тому не існує особливостей їх правової охорони, тлумачення змісту їхніх норм тощо.

Це привертає увагу також і до того, що відносно конституцій не існує вимог щодо відповідності їхніх норм будь-яким правовим вимогам, у той час як статути територіальних громад міст мають підзаконний характер, а отже, їхні норми не можуть вступати у протиріччя з нормами Основного Закону та інших законів.

Аналізуючи змістовні ознаки конституцій та муніципальних статутів, слід зупинитись і на їхніх подібних рисах.

По-перше, за структурою статути територіальних громад аналогічні конституціям. Як правило, вони починаються з преамбули, яка так само, як і конституційна преамбула, «коротка й урочиста» [22, с. 80]. Основна частина статутів, як і основна частина конституцій, поділяється на глави та/або розділи, які в свою чергу складаються зі статей. Так само, як і статті конституцій, статті статутів інколи мають найменування та порядковий номер, а інколи – тільки порядковий номер. Стосовно останньої ситуації О.А. Калашніков зауважує: «Основна маса статутів..., на жаль, не містить заголовків статей..., що ускладнює тлумачення та застосування статуту» [13, с. 62].



По-друге, якщо конституції виступають, як «правове обличчя» держави, містячи основну інформацію про державу з юридичної точки зору, підкреслюють національну ідентичність, то аналогічні норми існують і у муніципальних статутах. Тільки це особливості різного рівня. Так, «конституційна доктрина має забезпечити індивідуалізацію, самоідентифікацію вітчизняної правової системи з урахуванням такого, що відбувається, процесу загальноцивілізаційної уніфікації з низки параметрів національних правових систем різних держав, правової системи ... (окремої держави. – І. І.) та системи міжнародного публічного права.

Що ж до статутів територіальних громад міст, то однією з основних ідей при їх прийнятті є закріплення історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міської територіальної громади. У попередніх публікаціях, розглядаючи такі особливості, було запропоновано виокремлювати, по-перше, положення, що стосуються особливостей територіальної громади, та, по-друге, положення, що стосуються особливостей здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою.

**Висновки.** Розгляд як змістовних, так і формальних ознак статутів територіальних громад у порівнянні з аналогічними ознаками основних законів надає підстави констатувати майже повну відсутність подібності між цими актами. Певні аналогії можна провести лише по відношенню до структури цих актів, а також інколи при їх написанні використовується аналогічна юридична техніка. Важливою спільною рисою є прагнення до вираження у конституціях національної ідентичності, а у статутах територіальних громад міст – історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міської громади. Отже, іменувати статuti територіальних громад міст «місцевими конституціями», як це часто відбувається у літературі, навряд чи справедливо. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у більш глибокому аналізі питання сутності та правової природи статутів територіальних громад міст.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник для студентов вузов / под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, Закон и право, 2009. – 399 с.
2. Батанов О.В. Структура статута територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики / О.В. Батанов, Н.О. Чудик // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 80–85.
3. Жовнірчик Я.Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування / Я.Ф. Жовнірчик // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 4. – С. 353–355.
4. Мішина Н.В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: Монографія / Н.В. Мішина. – Одеса: Друкарський дім, 2009. – 298 с.
5. Никитина Е.Е. Устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, как источник конституционного права : дис. ... кандидата юрид. наук : 12. 00. 02 / Е.Е. Никитина – М., 1998. – 203 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Соловьев С.Г. Муниципальное право России: Учебник / С.Г. Соловьев. – М.: ИНФРА–М, 2013. – 312 с.
8. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов / под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ–ДАНА: Закон и право, 2012. – 727 с.
9. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. – М.: Норма : Инфра–М, 2012. – 560 с.
10. Жалсанов Б.Ц. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов : дис. ... кандидата юрид. наук : 12. 00. 02 / Б.Ц. Жалсанов – М., 2004. – 175 с.
11. Брежнев О.В. Федеральный судебный конституционный контроль в России. / О.В. Брежнев. – М.: Издательство Московского университета, 2006. – 273 с.
12. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
13. Калашников О.А. Устав области как основной закон субъекта Российской Федерации: теоретико-правовые проблемы: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / О.А. Калашников – Пенза, 2002. – 214 с.
14. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2012. – 687 с.
15. Берестова І.Є. Проблеми визначення справжнього змісту закону в сучасному законодавчому процесі / І.Є. Берестова // Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду: Матеріали міжнародного наукового семінару (м. Київ, 22 вересня 2010 р.). – К.: Атіка, 2011. – С. 34–36.
16. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Н.П. Алешкова – Екатеринбург, 2010. – 219 с.
17. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. – М.: Норма; ИНФРА–М, 2011. – 544 с.
18. Заяць Д.Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні: дис. ... кандидата наук з держ. управління: 25.00.04 / Д.Д. Заяць – Львів, 2009. – 210 с.
19. Мішина Н.В. Тенденції розвитку органів самоорганізації населення в Україні (на матеріалах м. Одеси) / Н.В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 61. – Одеса: Юридична література, 2011. – С. 130–136.
20. Курмаева А.А. Уставное законодательство Астраханской области: конституционно-правовое исследование : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Курмаева – М., 1998. – 203 с.
21. Никитина Е.Е. Устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа как источник конституционного права : дис. ... кандидата юрид. наук : 12. 00. 02 / Никитина Е.Е. – М., 1998. – 203 с.
22. Митусова И.А. Устав субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / И.А. Митусова – М., 2009. – 179 с.