

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

---

**О. В. БАТАНОВ, Н. О. ЧУДИК**

*Олександр Васильович Батанов, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

*Наталія Олегівна Чудик, кандидат юридичних наук, викладач Тернопільського національного економічного університету*

## СТРУКТУРА СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ЇЇ ЕЛЕМЕНТИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Конституційне визнання місцевого самоврядування та прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сприяло зміцненню правового статусу територіальних громад, визначивши їх первинними суб'єктами місцевого самоврядування та основними носіями його функцій і повноважень.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, насамперед та у першу чергу, статuti територіальних громад. Адже чинне законодавство України про місцеве самоврядування закріплює, 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 законодавства може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (частина перша ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Нові фактори функціонування правової системи України зумовили необхідність визначення ролі й місця статутів територіальних громад у системі законодавства, а також утворення науково-обґрунтованої концепції статуту територіальної громади. Адже Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» уперше в законотворчій практиці в Україні передбачено врегулювання окремих суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування не тільки законами, а й статутами територіальних громад. Така правова регламентація створила певні правові умови для розвитку муніципального статутного права як складової частини процесу становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Серед актуальних конституційно-правових проблем теорії статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні можна виділити зокрема проблеми щодо структури статуту територіальної громади.

Структура будь-якого статуту територіальної громади відображає його зміст, дає уявлення про основні питання, що підлягають муніципальному статутному регулюванню у кожній конкретній територіальній громаді. Категорія «структура статуту територіальної громади» є складовим елементом такого явища, як форма статуту територіальної громади, під якою, на наш погляд, варто розуміти спосіб організації та упорядкування нормативного матеріалу, який містить кожний окремо взятий статут територіальної громади.

Форма статуту територіальної громади має зовнішню і внутрішню сторони, тобто систему і структуру. Система статуту територіальної громади як об'єктивне муніципально-правове явище впливає на його внутрішню побудову, яка значною мірою формується під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників, із врахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних або інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті. Водночас, зв'язок системи і структури статуту територіальної громади є взаємним. Структура статуту територіальної громади не лише відображає його систему, а й впливає на якісні характеристики цієї системи.

Отже, структура статуту територіальної громади – це спосіб внутрішньої побудови його тексту (за логічними критеріями) на окремі складові частини, тобто порядок об'єднання однорідних муніципальних статутних норм у певні комплекси – розділи або глави та послідовність їх розміщення.

Елементний склад структури статутів територіальної громади є досить багатоманітним. За своїм поді-

лом (розташуванні різних частин) статуту територіальної громади неоднакові, що, як правило, відображає або суб'єктивне бачення цього документа розробників його проекту, учасників його обговорення та суб'єктів прийняття, або об'єктивні моменти, зокрема, багатоманітність історичних, національно-культурних, соціально-економічних або інших особливостей здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті. Так, як і будь-який нормативно-правовий акт, усі статуту територіальної громади мають визначену структуру та складаються із пунктів, підпунктів, статей або параграфів, які об'єднуються у самостійні частини, розділи, глави або інші, більш дрібні елементи. Розділи, глави, інші частини статутів територіальних громад, як правило, мають свої заголовки, що характеризують той чи інший предмет муніципального статутного регулювання. Утім, і нині існують статуту територіальної громади, статті яких не мають заголовків.

На наш погляд, чітка структура статуту територіальної громади, змістові позначення не тільки частин, але й статей спрощують користування нею, особливо для жителів – членів відповідної територіальної громади, яким легше знайти матеріал, яким вони цікавляться за відповідними заголовками і підзаголовками. З іншого боку, при поділі статуту територіальної громади необхідно уникати надмірних ускладнень, надмірної дрібності частин, що може ускладнити користування цим документом. Так, доволі складно користуватися статутом територіальної громади, що містить безліч ступенів поділу (розділи, глави, відділи всередині глав, статті, параграфи, що позначаються латинськими цифрами і латинськими буквами, пункти або навіть підпункти з арабськими цифрами тощо). У цьому аспекті, як з точки зору користування, так і перспектив можливого доповнення тексту статуту, є дещо громіздкою нумерація статей та їх підпунктів Статуту територіальної громади міста Прилуки<sup>1</sup>, Статуту територіальної громади міста Павлоград<sup>2</sup>, Статуту територіальної громади міста Сквирі<sup>3</sup> (наприклад, ст. 1.1.1, ст. 2.2.4 або ст. 2.9.1).

Спробуємо охарактеризувати основоположні елементи структури статутів територіальних громад, звертаючи увагу на концептуальні проблеми теорії та практики систематизації та структурування нормативного змісту питань, що підлягають муніципальному статутному регулюванню у кожній конкретній територіальній громаді.

Так, статті статутів територіальних громад, як і будь-якого нормативно-правового акта, як основні його структурні елементи є відносно самостійними логіко-юридичними утвореннями в межах нормативно-правового акта в цілому або окремих його частин. Це первинний елемент системи законодавства, частина тексту нормативно-правового акта<sup>4</sup>. Навіть коли юридична норма і стаття нормативно-правового акта не збігаються за обсягом, остання, як вказує П. М. Рабінович, «завжди є логічно (і граматично) завершеним реченням, яке виражає певне нормативне судження, деонтичну (зобов'язуючу) думку» нормотворця. Тому змістом будь-якої статті нормативно-правового акта є так чи інакше нормативно-правовий припис, який являє собою «уміщене в статті нормативно-правового акта логічно і граматично завершене деонтичне судження загального характеру». Отже, «стаття нормативно-правового акта може виступати зовнішньою формою як юридичної норми (зрідка – у повному обсязі, а частіше – у неповному), так і юридично-нормативного припису, за допомогою якого ця норма «організовується», будується». Саме такий припис становить «первинну клітину змісту законодавства»<sup>5</sup>.

Отже, стаття є вихідною, первинною частиною тексту такого документу, як статут територіальної громади. Хоча, як вказує досвід муніципального статутного регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування, первинні частини текстів статутів територіальних громад теж можуть називатися параграфами або пунктами (особливо коли, наприклад, нумерація та диференціація тексту статуту на статті взагалі відсутня). Стаття, у свою чергу, може поділятися на частини, пункти, підпункти, параграфи. Вони розвивають, уточнюють або ж конкретизують у логічно завершеному вигляді приписи, викладені у статті. Первинні елементи тексту повинні бути настільки стислими, наскільки це дозволяє якість та ясність викладу. Зміст таких, доволі складних і великих за обсягом нормативно-правових актів, як статуту територіальних громад, може поділятися на частини, розділи, підрозділи, глави, параграфи тощо.

Вибір того чи іншого алгоритму поділу та групування статей та структурних елементів статуту територіальних громад детермінує доволі складну у науковому та практичному плані проблему співвідношення структури, змісту та характеру норм статуту територіальної громади. Адже, як ми же зазначали раніше, існують різні формати викладення статутних правоположень.

Так, наприклад, Статут територіальної громади міста Черкаси за своєю структурою складається з преамбули, історичної довідки, 73 статей, об'єднаних у 15 розділів, та заключних положень<sup>6</sup>. Статут територіальної громади міста Бердянська структурно складається із 144 статей, об'єднаних у 25 частин, 6 розділів та 3 додатки, які присвячені статусу районів міста, місцевій символіці та питанням екологічної безпеки<sup>7</sup>, Статут територіальної громади міста Луганська є доволі простим за своєю структурою та складається з преамбули та 25 статей, які розміщені у 5 розділах<sup>8</sup>, Статут територіальної громади міста Мелітополь складається з преамбули, 114 статей, об'єднаних у 6 розділів (пронумерованих римськими цифрами)<sup>9</sup>, Статут територіальної громади м. Гнівань і с. Гриженці складається із преамбули, шести розділів (пронумерованих римськими цифрами) поділених на 27 глав (по схемі: Глава 1.1, Глава 2.3 тощо), які поділені пункти (по схемі 1.1.1, 2.2.4 тощо)<sup>10</sup>, Статут територіальної громади міста Коростень складається із преамбули, чотирьох розділів (пронумерованих римськими цифрами) поділених на 19 глав (по схемі: Глава 1.1, Глава 2.7 тощо), які поділені 73 статті (по схемі стаття 1, стаття 14 з наскрізною нумерацією тощо) та 8 додатків<sup>11</sup>, Статут Олександрійської міської територіальної громади складається із преамбули, дев'яти розділів (арабська нумерація), які поділе-

ні на 99 статей<sup>12</sup>, Статут територіальної громади Придніпровського району м. Черкаси складається з вступу, дев'яти розділів які поділені на параграфи<sup>13</sup>.

Щодо власне структури статутів територіальних громад, то, незважаючи на різну кількість статей та формат нумерації структурних елементів, у своїй більшості вони є доволі схожими між собою і побудовані за однотипною схемою. За даними ЛГО «Центр досліджень місцевого самоврядування», зазвичай ці документи містять такі розділи, як: 1) загальні положення, в яких подано основні відомості про місто; 2) місцеве самоврядування у місті, територіальна громада міста та форми реалізації права її членів на участь у місцевому самоврядуванні; 3) органи та посадові особи територіальної громади; 4) матеріальне та фінансове забезпечення територіальної громади, що охоплює питання фінансів територіальної громади, бюджету міста та майна територіальної громади; 5) гарантії місцевого самоврядування; 6) взаємовідносини територіальної громади, її органів, посадових осіб між собою, з державними органами, підприємствами, організаціями, установами; 7) заключні або прикінцеві положення, які регулюють порядок прийняття і реєстрації статуту, порядок внесення змін і доповнень, дію статуту в часі і просторі, контроль за його виконанням.

Статути таких міст, як Дніпропетровськ, Запоріжжя, Рівне, окрім уже згаданих розділів, містять також розділ – «Стратегія та основні напрями розвитку міста», що в цілому є закономірним, враховуючи, що поетапне планування розвитку міста, відповідно до загальних принципів, закріплених власне у статуті, є запорукою вдалого виконання завдань для забезпечення зростання темпів розвитку міста за основними соціально-економічними показниками. Статутами територіальних громад цих міст закріплені принципи та напрями міського планування в основних сферах життєдіяльності міста.

Положення про основні механізми громадської участі в управлінні містом, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» знаходять своє відображення у більшості статутів територіальних громад міст-обласних центрів. Ці форми представлені у вигляді норм у самому документі (це статуту таких міст, як: Дніпропетровськ, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Луганськ, Луцьк, Львів, Полтава, Рівне, Херсон, Хмельницький, Чернівці). У Статуті територіальної громади міста Житомира подано регулювання таких форм участі громадськості, як громадські слухання та загальні збори, а порядок реалізації права на місцеві ініціативи залишився не врегульованим Статутом. На прикладі міст Харкова та Суми бачимо, що порядок реалізації кожної із форм участі врегульований окремим положенням, який міститься у додатку до Статуту. Це Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання», Положення «Про місцеві ініціативи» та Положення «Про громадські слухання». Щодо міста Миколаєва, то варто зазначити, що врегульованою окремим Положенням є лише процедура проведення загальних зборів громадян, реалізація ж інших форм залучення громадськості залишається поза увагою в цьому місті. Інша ситуація спостерігається у місті Вінниця, де затверджено Тимчасове положення про громадські слухання у місті Вінниці та Тимчасове положення «Про порядок реалізації права на місцеві ініціативи у місті Вінниці», проте порядок організації та проведення загальних зборів у цьому місті не врегульований<sup>14</sup>.

Варто згадати й досить невдалу як за змістом, так і сутністю спробу запропонувати уніфіковану модель структури та змісту статуту територіальної громади, внесenu ще у 1998 р. народними депутатами України Р. Безсмертним, Л. Супрун, М. Сиротю, К. Жеваго у формі проекту Примірного Статуту територіальної громади<sup>15</sup>. Зокрема, у цьому проекті пропонувалася наступна структура статуту: преамбула, розділ I «Територіальна громада», розділ II «Територіальна основа місцевого самоврядування та її склад», розділ III «Система органів місцевого самоврядування територіальної громади», розділ IV «Система органів самоврядування міста з районним поділом», розділ V «Органи самоорганізації населення», розділ VI «Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою та її членами», розділ VII «Виборні та посадові особи місцевого самоврядування», розділ VIII «Матеріально-фінансова основа територіальної громади та її склад», розділ IX «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою», розділ X «Прикінцеві та перехідні положення», розділ XI «Заключні положення».

Можна наводити десятки інших прикладів, які, не зважаючи на певну однотипність статутів територіальних громад, засвідчують наявність низки концептуальних варіантів структури статуту територіальної громади як з точки зору нормативної техніки її поділу, так і, особливо, змістовного навантаження структурних елементів. Так, на думку С. Є. Саханенка, виходячи із світового досвіду є кілька моделей. Перший варіант – 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. Такий статут має верховенство відносно інших актів місцевого самоврядування, які не можуть суперечити статуту. Прикладом тому є проект статуту, розроблений М. П. Орзіхом<sup>16</sup>.

Інший варіант – статут як звід. Усі нормативні акти місцевого самоврядування, умовно кажучи, зводяться у єдиний документ, а уся місцева нормотворчість починається з прийняття статуту та ним же й завершується. Усі акти місцевого самоврядування є змінами до статуту. Прикладом може слугувати Статут міста Оdesи штату Техас у США. Це документ обсягом близько 800 сторінок.

Наступний варіант – 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. Він є цілісним, без суперечностей, що може іноді спостерігатися у зводі, та повністю регулює систему правовідносин у системі місцевого самоврядування.

І, нарешті, четвертий варіант, запропонований під час розробки останньої версії проекту Статуту територіальної громади міста Оdesи. У даному варіанті, основна частина документу – статут, який носить харак-

тер місцевої конституції, а усе інше винесене у додатки до статуту, що дозволяє зробити його досить гнучким: вносити зміни, доповнення, робити нові додатки тощо<sup>17</sup>.

У цьому контексті вельми цінним є досвід статутної регламентації місцевого самоврядування в Російській Федерації. Статуту російських міст завдяки активній та обов'язковій нормотворчій діяльності на усіх рівнях (федеральному та суб'єктів Федерації) за своєю структурою та основним положенням набули деякий спільний вигляд. Це дозволяє деяким російським дослідникам взагалі говорити про наявність «типового статуту» у системі муніципального права<sup>18</sup>. Як правило, статут муніципального утворення в Російській Федерації відкривається преамбулою, в якій йдеться про те, що міська дума, виражаючи інтереси жителів муніципального утворення, усвідомлюючи відповідальність за облаштування міського життя, проявляючи повагу до історичних та культурних традицій міста, керуючись Конституцією, законами Російської Федерації та відповідного суб'єкта Федерації, приймає статут у якості правової основи організації місцевого самоврядування у відповідному муніципальному утворенні. Приблизно у такому форматі викладаються й преамбули статутів територіальних громад в Україні.

Як свідчить зарубіжний досвід, доволі поширеною у муніципальній практиці багатьох країн є прийняття статуту територіальної громади у формі кодексу. У той же час, проблема муніципальної статутної кодифікації була і залишається сьогодні абсолютно новою та майже не розробленою у науці. Вона пов'язана з статусом місцевих нормативних актів, порядком їх розробки та прийняття, визначенням їхньої юридичної сили, рівнем відповідності місцевих нормативних актів актам чинного законодавства тощо. Така заплутаність та суперечливість об'єктивно створює проблеми щодо виконання приписів, які містяться як у загальнонаціональних, так, особливо, і в місцевих нормативних актах, а також з використанням необхідних методів управління.

Для вирішення цих та деяких інших проблем у сфері законодавства про місцеве самоврядування насамперед можна згадати досвід США – країни з віковими традиціями муніципальної демократії та статутної нормотворчості. Йдеться про можливе розроблення і застосування системи так званої «горизонтальної» кодифікації місцевих нормативних актів. «Горизонтальна» кодифікація передбачає ту ж кінцеву мету і той же результат, як і загальнонаціональна («вертикальна»), хоча обробці підлягають не акти, які регулюють певне питання, а нормативні акти одного територіального рівня. Наприклад, всі акти, які приймаються на рівні конкретної територіальної громади.

У США на національному рівні та рівні штатів ретельно розроблені та прийняті закони про кодифікацію нормативних актів, які поклали кінець суперечкам і конфліктам між законами. Прийняття кодексу США на федеральному рівні дозволило як Конгресу, так і пересічним громадянам спростити процедуру пошуку текстів федеральних законів. На рівні штатів також практично повсюдно є кодекси, які складаються з багатьох томів і містять норми з усіх статутів. Лише на муніципальному рівні належить ще виконати певний обсяг робіт. Так, до початку 60-х років ХХ ст. понад 500 американських міст мали свої муніципальні кодекси.

Головна мета горизонтальної кодифікації – перероблення та зібрання в одному документі всієї різноманітності нормативних актів одного територіального рівня (міста, штату або держави), які хоча і мають постійну та загальну дію, однак мають різні предмети правового регулювання. Кодекс будувється за предметним принципом, тому, відкривши розділ з відповідним заголовком, можна знайти усі норми, які регулюють дане питання, що раніше містилося в окремих місцевих актах. У даному випадку жителю немає необхідності відшукувати старі та нові нормативні акти та перевіряти, які з них застарілі і скасовані частково або повністю, котрі не скасовані, але суперечать законодавству, а які діють<sup>19</sup>.

Також у процесі муніципальної статутної кодифікації могли б усуватися не лише юридичні, а й граматичні, стилістичні та смислові помилки, які виникають через різні об'єктивні й суб'єктивні причини. Оскільки локальна кодифікація передбачає узагальнення і вивчення усіх нормативних актів територіальної громади та видання на їх базі єдиного акта, який складається з розділів, що охоплюють різні сторони діяльності органів місцевого самоврядування, то це є складною роботою. Тому особливої уваги необхідно приділяти структурі та констукції актів, їх мові, прийомом юридичної техніки. Після проведеної підготовки на базі існуючих нормативних актів за розробленою методикою створюватиметься локальний муніципальний кодекс.

За подібною схемою ще у середині ХХ ст. у США був розроблений модельний муніципальний кодекс, який складався з 21 розділу та 193 глав, що дозволяло уникати змішування питань. Усі статті, які відносилися до певного предмету та сфери місцевого життя, розташовувалися в окремій главі. На практиці реальна кількість глав варіювалася в залежності від місцевих умов. Наприклад, у муніципальному кодексі Атланти – 93 глави, включаючи й муніципальну хартію (статут), в кодексі Мілвоки – 108 глав тощо. Американський досвід є цікавим і можливим для використання на місцевому рівні, у тому числі, шляхом розробки модельного місцевого кодексу, який міг би прийматися у великих містах-мегаполісах (Київ, Харків, Донецьк, Одеса та ін.).

Отже, на основі аналізу структури статутів територіальних громад та їх елементів можна зробити висновок щодо необхідності та важливості концептуальних розробок цього питання, які б визначали внутрішній зміст статуту, характер статутних норм та порядок їх організаційної побудови, узгодженість та послідовність розташування інших елементів статуту (розділів, глав, частин, параграфів тощо). У цьому плані, доволі корисною (а у деяких аспектах – необхідною) 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.

Структура статуту територіальної громади обумовлюється як обов'язковими положеннями, які віднесені до предметів муніципального статутного регулювання законом, а також додатковими положеннями, які відносяться до предметів самостійного муніципального статутного регулювання; правилами та засобами юридичної техніки, історичними, національно-культурними, соціально-економічними та іншими особливостями здійснення місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі або місті.

<sup>1</sup> Статут територіальної громади м. Прилук: Затверджений рішенням 19 сесії 23 скликання Прилуцької міська ради від 31 травня 2001 року [Електронний ресурс] // Прилуки. Офіційний портал. – Режим доступу: <http://www.pryluky.org/index.php?id=1094>

<sup>2</sup> Статут територіальної громади м. Павлоград. Прийнятий 17 черговою сесією міської ради V скликання 10 квітня 2007 року. [Електронний ресурс] // Павлоград. Офіційний сайт міської ради. – Режим доступу: [http://pavlograd-official.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=413&Itemid=144](http://pavlograd-official.org/index.php?option=com_content&task=view&id=413&Itemid=144)

<sup>3</sup> Статут територіальної громади міста Сквир. Із змінами внесеними згідно рішення сесії Сквирської міської ради № 542-22-V від 24.07.2008 р. [Електронний ресурс] // Суспільно-інформаційний портал «Місто Сквир». – Режим доступу: [http://www.skvira.com.ua/government/urban\\_soviet/statutes.html](http://www.skvira.com.ua/government/urban_soviet/statutes.html)

<sup>4</sup> Власов Ю. Л. Стаття / Ю. Л. Власов, М. П. Зяблюк // Великий енциклопедичний юридичний словник; [за редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 847.

<sup>5</sup> Рабінович П. М. Норма права / П. М. Рабінович // Великий енциклопедичний юридичний словник; [за редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 533–534.

<sup>6</sup> Статут територіальної громади міста Черкаси: Затверджений рішенням міської ради від 16.07.2009 № 4-1347 [Електронний ресурс] // Черкаси. Офіційний портал міської ради, міського голови, виконавчого комітету. – Режим доступу: <http://ckrada.com/index.php?page=news&id=1172>

<sup>7</sup> Статут територіальної громади міста Бердянська (нова редакція). 2001 [Електронний ресурс] // Бердянск виртуальний. – Режим доступу: <http://www.rada.berdyansk.net/vlada/statut.html>

<sup>8</sup> Статут територіальної громади міста Луганська / С.В. Чебаненко (упоряд.). – Луганськ: ПП Медведєва С.А., 2007. – 20 с.

<sup>9</sup> Статут територіальної громади міста Мелітополь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.region-plus.tv/FILES/statut/statut.doc](http://www.region-plus.tv/FILES/statut/statut.doc)

<sup>10</sup> Статут територіальної громади м. Гнівань і с. Гриженці: Затверджений 15 сесією 3 скликання Гніванської міської ради 14.11.2000 р. (У новій редакції від 20.03.2003 р.) // Муніципальне статутне право. Хрестоматія: Навч. посібн.: у 2-х ч. – Ч. 1; [відп. ред. Х. В. Приходько]. – К.: Академія муніципального управління, 2008. – С. 44–60.

<sup>11</sup> Статут територіальної громади міста Коростень [Електронний ресурс] // Офіційний сайт міста Коростень. – Режим доступу: <http://www.korosten.in.ua/index.php?page=206>

<sup>12</sup> Статут Олександрійської міської територіальної громади // Муніципальне статутне право. Хрестоматія: Навч. посібн.: у 2-х ч. – Ч. 1; [відп. ред. Х. В. Приходько]. – К.: Академія муніципального управління, 2008. – С. 156–218.

<sup>13</sup> Статут територіальної громади Придніпровського району м. Черкаси: Затверджений рішенням Придніпровської районної ради м. Черкаси від 21 грудня 2000 р. № 113–15/2 та зареєстрований у Придніпровському районному управлінні юстиції м. Черкаси (Свідоцтво № 1 від 15 січня 2001 р.).

<sup>14</sup> Порівняльний аналіз структури та змісту статутів територіальних громад обласних центрів України [Електронний ресурс] // ЛГО «Центр досліджень місцевого самоврядування». – Режим доступу: [http://www.cdms.org.ua/ua/public\\_policy/territorial\\_society/?articles\\_id=97&num=18&STRCKSESSID=4dd5ec3c49a9fc1e8a8501811ea4fd37](http://www.cdms.org.ua/ua/public_policy/territorial_society/?articles_id=97&num=18&STRCKSESSID=4dd5ec3c49a9fc1e8a8501811ea4fd37)

<sup>15</sup> Про затвердження Примірного Статуту територіальної громади. Проект Закону України, внесений народними депутатами України Р. Безсмертним, Л. Супрун, М. Сиротою, К. Жеваго. Реєстр. № 1262 від 22.07.1998 [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=4309](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=4309)

<sup>16</sup> Орзих М. Ф. Конституционное право Украины: Учеб.-методич. пособ. Ч. III. Вып. 1: Проект Устава территориальной громады города Одессы / М.Ф. Орзих. – О.: Астропринт, 1999. – С. 14–47.

<sup>17</sup> Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания; [под редакцией В.И. Брудного, А.С. Крупника, А. С. Орловского]. – О.: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 39.

<sup>18</sup> Таболин В. В. Основы городского права: Курс лекций / В. В. Таболин. – М.: ИД «Юриспруденция», 2006. – С. 61.

<sup>19</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / Е. С. Шугрина. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 72–74.

### Резюме

Аналізуються предмети статутного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування з точки зору структури статуту територіальної громади та її елементів. Вносяться пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері конституційно-правового регулювання статуту територіальної громади як джерела конституційного права України.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, статутна нормотворчість, статут територіальної громади, структура статуту територіальної громади, функції статуту територіальної громади.

### Резюме

Анализируются предметы уставного регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления с точки зрения структуры устава территориальной громады и ее элементов. Вносятся предложения по усовершенствованию действующего законодательства в сфере конституционно-правового регулирования устава территориальной громады как источника конституционного права Украины.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, уставное нормотворчество, устав территориальной громады, структура устава территориальной громады, функции устава территориальной громады.

### Summary

Analyzed items authorized regulation of social relations in the sphere of local self-government in terms of the charter of a territorial hromada structure and its elements. The offers on current legislation improvement in sphere of constitutionally-legal regulation of the charter of a territorial hromada as source of a constitutional law of Ukraine are made.

**Key words:** local self-government, authorized law-making, the charter of a territorial hromada, structure of the charter of a territorial hromada, functions of the charter of a territorial hromada.

Отримано 28.05.2012

**М. М. ГУЛЬТАЙ**

*Михайло Мирославоич Гультай, кандидат юридичних наук, суддя Конституційного Суду України*

## ІДЕЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ У СУЧАСНІЙ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ

Правовій системі, і правовій науці зокрема, властива історичність, у тому сенсі, що право як соціальне явище тісно пов'язане зі своїм минулим. Нові правові теорії і концепції, а так само й їх практична реалізація у вигляді закріплення нових правових норм, формуванні юридичної практики тощо завжди постають як результат розвитку, продовження, вдосконалення, модернізації традиції, яка вже склалася. Тому при розгляді проблем впровадження інституту конституційної скарги в Україні слід звернутися до питання розвитку вітчизняної конституційно-правової доктрини у цій сфері, що є метою даної статті<sup>1</sup>. Це дозволить не лише зрозуміти перешкоди, які поки що не дозволяють зрушити процес інкорпорації норм щодо конституційної скарги у конституційне законодавство, але й більш об'єктивно підійти до вироблення оптимальної для нашої держави моделі конституційної скарги.

Слід зазначити, що у цілому стан наукового розгляду ідеї конституційної скарги та перспектив її впровадження в Україні характеризується низкою моментів.

По-перше, науковій думці з питань конституційної скарги властива певна фрагментарність. Праці вчених присвячені лише деяким проблемам конституційної скарги, переважно доведенню (чи взагалі констатації на рівні аксіом) необхідності останньої та вивченню її значення як гарантії прав людини. Майже не дослідженими залишаються інші аспекти розуміння конституційної скарги (як інституту конституційного права, інституту демократії, прояву верховенства права і відповідальності держави перед людиною тощо), питання процедури розгляду конституційної скарги та ін.

Згадана фрагментарність має, безумовно, і об'єктивні причини, головною з яких є відсутність інституту конституційної скарги у Конституції України. Однак, слід зазначити, що наука в даному випадку часто розвивається за принципом слідування за законодавцем. Інакше кажучи, у науковому дискурсі присутні переважно ті питання, які вже є даністю конституційного законодавства в Україні. Спроби ж обґрунтування якісно нових законодавчих конструкцій (у тому числі і конституційної скарги) зустрічаються набагато рідше. Натомість, на нашу думку, наукове пізнання має відбуватися за іншою логікою – наука має саме вести законодавця, пропонуючи останньому шляхи вдосконалення правового регулювання конституційного ладу в державі, основоположних прав і свобод, діяльності державного апарату тощо.

Фрагментарність доктрини зумовлює її недостатню сформованість. Хоча дискусія про інститут конституційної скарги вже триває другий десяток років, можна зазначити, що покращення і поглиблення її розуміння відбувається достатньо повільно. Не буде перебільшенням сказати, що з моменту відомого діалогу між А. Селівановим і П. Євграфовим, в якому авторитетними вченими було визначено завдання наукового аналізу і наступного за цим законодавчого закріплення інституту конституційної скарги в Україні, юридична наука майже не просунулася далі у вирішенні згаданих завдань. Показово, що в останніх дисертаційних дослідженнях, присвячених, зокрема, і впровадженню конституційної скарги в Україні, ця проблема окреслюється лише на рівні визнання доцільності цього інституту майже без приділення уваги до питань суб'єктів звернення, об'єктів скарги, процедури розгляду тощо<sup>2</sup>. Цілком правий А. Головін, який вказує: «Складається враження, що вітчизняні вчені-конституціоналісти, переважна більшість яких підтримують ідею запровадження конституційної скарги, старанно обходять «гострі кути» цієї проблеми»<sup>3</sup>. Відповідно вираз В. Кампа про те, що «українська юридична наука у значному боргу перед правозахисною функцією держави та її органів»<sup>4</sup> цілком може бути поширений і на розглядувану нами проблему, при чому цей «борг» має місце у ситуації, коли, на відміну від часу прийняття Конституції України і ухвалення Закону України «Про Конституційний Суд України», на сьогодні, і в органі конституційної юрисдикції, і у парламенті присутнє розуміння щодо важливості цього інституту, у тому числі і як прояву правозахисної діяльності держави.