



## НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ УСТАВОВ ГОРОДОВ В УКРАИНЕ

Ирина ИДЕСИС,

ассистент кафедры конституционного права  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Summary

The article analyzes the monographs of the Ukrainian authors on city charters issued by the territorial communities. In the Ukrainian legal literature the questions about the city charters of the local communities is developed more and more active. Immediately after the declaration of independence and the beginning of municipal reform, only some of the articles and monographs focused on the territorial communities' charters. However, only the last five years the doctrinal researches on the subject began to appear. Currently, the basis for the further development of the topic are the Ph.D. thesis of D.D. Zayats "Charter Regulation of the System of Local Government in Ukraine" (2009), N.O. Chudik "Charters of Territorial Community As a Source of Constitutional Law in Ukraine" (2011), I.A. Zaitseva "Constitutional and Legal Provisions of the Statutory Rule-making in Local Government in Ukraine" (2013). Based on the study of this works the author of the article concludes that in spite of their general nature, they are written on materials of Ukrainian cities and the regulations are important for the further development of charter issues of territorial communities of the Ukrainian cities.

**Key words:** charter of the territorial community, territorial community, local government, city charter, city territorial community.

### Аннотация

В статье проводится анализ монографических исследований украинских авторов, посвященных проблеме уставов территориальных громад городов. В украинской юридической литературе вопрос исследования уставов территориальных общин разрабатывается все более и более активно. Сразу же после провозглашения независимости и начала муниципальной реформы лишь некоторые части статей и монографий касались проблемы уставов территориальных общин. Однако только в последние пять лет стали появляться диссертационные исследования по данной теме. В настоящее время основой для дальнейших разработок данной темы являются диссертации Д.Д. Заяц «Уставное регулирование системы местного самоуправления в Украине» (2009 г.), Н.О. Чудик «Устав территориальной общины как источник конституционного права в Украине» (2011 г.), И.А. Зайцевой «Конституционно-правовое обеспечение уставного нормотворчества в местном самоуправлении в Украине» (2013 г.). На основании изучения данных работ сделан вывод о том, что, несмотря на их общий характер, они написаны на материалах уставов украинских городов и, в первую очередь, имеют значение для дальнейшей разработки проблемы уставов территориальных громад украинских городов.

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

**Постановка проблемы.** Несмотря на то что муниципальная реформа в Украине была начата вскоре после провозглашения независимости Украины, в начале 1990-х гг., в настоящее время она все еще продолжается. Особенно актуальным вопросом является активизация и привлечение к процессам реформирования населения – членов территориальных общин, которые все еще принимают участие в местном самоуправлении в единичных случаях, таких как местные выборы, создание и функционирование органов самоорганизации населения. Отчасти это объясняется тем, что законодательство Украины о местном самоуправлении на государственном уровне, в первую очередь базовый закон – Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине», содержит лишь отсылочные нормы, касающиеся непосредственной демократии на локальном уровне. И если в сельской местности за счет небольшой численности территориальной общины ее члены более сплоченные, чаще решают общие проблемы с

пользованием общественных служаний, сходов и т. п., то в городах ситуация намного хуже. В данной сфере существенную помощь могут оказать уставы территориальных общин городов, в которых могут быть детально регламентированы процедуры, связанные с различными формами локальной демократии. Однако в настоящее время лишь некоторые города Украины приняли соответствующие уставы, в связи с чем разработка проблемы уставов территориальных общин городов является перспективной и актуальной.

**Актуальность темы.** Актуальность исследования проблемы уставов территориальных общин городов повышается с учетом очередного этапа муниципальной реформы в Украине, которому уделяется большое внимание. Так, в настоящее время происходит процесс внесения изменений в соответствующий раздел Конституции, результатом которого станет более высокий уровень децентрализации публичной власти в государстве. Следовательно, уставы территориальных общин, в том чис-

ле территориальных общин городов, приобретут еще большее значение.

На сегодняшний день активные процессы децентрализации публичной власти в Украине привлекают внимание иностранных исследователей. Статья будет иметь информативную ценность для них, во-первых, с точки зрения оценки состояния исследования вопросов уставов территориальных общин; во-вторых, с информативной точки зрения. В последний раз обзор состояния исследованности указанной проблемы проводился в 2013 г. И.А. Зайцевой в ее диссертации «Конституционно-правовое обеспечение уставной нормотворчества в местном самоуправлении в Украине».

**Целью статьи** является комплексный анализ тех исследований в сфере конституционного права, муниципального права и государственного управления, которые посвящены уставам территориальных общин.

**Изложение основного материала исследования.** Проблемам местного самоуправления в украинской юридической науке всегда уделялось



много внимания. Не стали исключением и уставы территориальных общин (коллективов). Однако исследователи уделяют им внимания в основном фрагментарно – обычно, в контексте потенциала регламентации создания и функционирования отдельных элементов системы местного самоуправления [1] или изучения зарубежного опыта [2].

В настоящее время в сфере конституционного права, муниципального права и государственного управления существует три монографических исследования, которые посвящены уставам территориальных общин. В статье они проанализированы в хронологическом порядке.

Диссертационное исследование Д.Д. Заяц «Уставное регулирование системы местного самоуправления в Украине» написано не по юридическим наукам, а по науке государственного управления и защищено в 2009 г. Работа является основательной и, несмотря на слишком описательный для юридических наук характер ее отдельных разделов, очень полезна для исследователей уставов территориальных общин городов в Украине. В своей диссертации автор уделила много внимания историческим вопросам использования уставов в городах вообще и на территории современной Украины в частности (п. 1.3.1 «Генезис городских уставов (хартий) в Европе» и п. 1.3.2 «Уставные традиции на украинских землях»); истории принятия уставов территориальных общин таких городов, как Винница, Ивано-Франковск, Калуш, Киев, Одесса, Чернигов, Ялта, Яремче и др. (п. 2.1 «Анализ процесса разработки и принятия уставов территориальных общин»); а также зарубежному опыту Германии, Польши, Российской Федерации, США, Швейцарии и т. д. (п. 3.1 «Учет зарубежного опыта уставного регулирования местного самоуправления»).

Нормативно-правовые акты и некоторые юридические вопросы, связанные с уставами территориальных общин городов, исследовательница проанализировала в п. 1.4 «Устав как нормативно-правовой акт местного самоуправления», п. 2.2 «Статутное регулирование статуса органов

и должностных лиц местного самоуправления» и п. 2.3 «Отображение основных форм осуществления местного самоуправления в уставах территориальных общин». Однако некоторым утверждениям, предложениям и выводам не хватает научной базы по юриспруденции в автора. Например, Д.Д. Заяц утверждает, что «проблема юридического верховенства уставов по сравнению с другими локальными нормативными актами не является строго закрепленной на законодательном уровне» [3, с. 54] (в то время, как данный вопрос вообще не регламентирован законами Украины).

Значительную научную и практическую ценность имеют приложения Д и Е к диссертации Д.Д. Заяц. В Приложении Д она проанализировала регулирование уставами или проектами уставов территориальных общин городов – областных центров Украины и г. Симферополь таких основных составляющих устава (у автора – основные вопросы местного самоуправления), как преамбула, общие положения, в т. ч. понятие (определение) устава, историческая справка, символика, права и обязанности членов территориальной общины, система местного самоуправления и т. п., всего 69 пунктов. Отдельно в Приложении Е автором рассмотрено регулирование уставами или проектами уставов территориальных общин городов – областных центров Украины и г. Симферополь таких дополнительных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, как предоставление материальной и финансовой помощи местному самоуправлению в форме добровольных пожертвований, выполнение общественных работ по благоустройству города, предоставление услуг социально незащищенным жителям города, участие в общественном обсуждении местных вопросов.

Диссертационное исследование Н.О. Чудик «Устав территориальной общины как источник конституционного права в Украине» написано по юридическим наукам по специальности «конституционное право; муниципальное право» и защищено в 2011 г. Н.О. Чудик определила на-

учную новизну своего труда следующим образом: «Диссертационное исследование является комплексным исследованием теоретических и практических проблем, возникающих в процессе разработки и принятия уставов территориальных общин, их структуры и содержания, форм и методов реализации муниципальных уставных норм» [4, с. 4].

Диссертация Н.О. Чудик – это весомый вклад в исследование уставов территориальных общин в Украине. В своей работе она пишет об уставах всех территориальных общин в целом, однако на основании примеров, приводимых автором, можно сделать вывод о том, что фактическая часть диссертационного исследования создана на основании научного анализа уставов территориальных общин городов Украины.

Внимание в диссертации привлекает как исторические, так и теоретические основы, которые автор тщательно обобщила, проанализировав имеющиеся источники, и развила за счет собственных идей и предложений. Так, п. 1.2 «История уставов территориальных общин и уставного регулирования местного самоуправления в Украине в контексте мирового опыта» содержит детальный анализ всех периодов использования уставов территориальных общин, которые имели место в стране. Автор рассматривает использование данных нормативных актов на украинских землях не изолированно, а в совокупности с зарубежным опытом Австро-Венгрии, Италии, Германии, России, Франции, Фландрии и других государств. Это позволяет выявить глубокие корни уставов территориальных общин и сделать вывод о целесообразности возрождения данных нормативных актов на современном этапе муниципального развития в Украине.

С точки зрения теоретических обобщений и авторских предложений важны подразделы 1.1, 1.3, 2.2 и 2.4 диссертационного исследования. В подразделе 1.1 «Понятие и юридические свойства устава территориальной общины» автор дает анализ выделенных ею характерных признаков уставов территориальных общин, имеющих юридическую значи-



мость, и на основании их обобщения формулирует собственное определение понятия «устав территориальной общины». Не со всеми авторскими рассуждениями можно согласиться, но ее наработки являются плодотворными для дальнейших научных дискуссий.

В подразделе 1.3 «Место устава территориальной общины в системе локальных источников конституционного права» автор детально проанализировала систему источников конституционного права, имеющих не всеукраинский, а местный характер, охарактеризовав как общие черты данных актов, которые свойственны и уставам территориальных общин, так и особенности, которые свойственны только уставам. Больше всего замечаний в данном разделе вызывает утверждение Н.О. Чудик о высшей юридической силе норм уставов территориальных общин в системе локальных источников конституционного права. Следует отметить, что в своих рассуждениях о юридической силе устава Н.О. Чудик часто ссылается на мнения российских ученых. При этом делается замечание (и, как видно из текста, не учитывается) разница в законодательстве Украины и Российской Федерации об уставах территориальных общин [4, с. 74–78]. В то же время это дает основания утверждать о немного нелогичном размещении материала, посвященного анализу современного зарубежного опыта использования уставов территориальных общин, в разделе 2 исследования.

Кроме анализа современного зарубежного опыта использования уставов территориальных общин, в разделе 2 привлекают внимание два его подраздела. В подразделе 2.2 «Нормы устава территориальной общины и их видовая характеристика» Н.О. Чудик с учетом материалов раздела 1 сформулировала определение понятия «нормы уставов территориальных общин» (хотя целесообразность его выделения и необходимость в данной дефиниции автором не доказана), подробно проанализировала признаки норм уставов территориальных общин и классифицировала нормы уставов

территориальных общин. Аналогичных по глубине и степени научной и практической значимости выводов по данному поводу до Н.О. Чудик в науке муниципального права Украины никем сделано не было.

Так же можно охарактеризовать выводы и предложения, содержащиеся в разделе 2.4 «Функции устава территориальных общин и конституционно-правовые проблемы их реализации». С учетом разработок своего научного руководителя – профессора А.В. Батанова, относительно функций территориальных общин Н.О. Чудик одна из первых на научном уровне подняла вопрос о необходимости исследования функций данных нормативных актов. В диссертационном исследовании приведена авторская дефиниция понятия «функция устава территориальной общины», а также четыре основания для классификации функций уставов территориальных общин по таким критериям, как объект воздействия уставов территориальных общин на общественные отношения в сфере местного самоуправления, способы и средства воздействия уставов территориальных общин на общественные отношения в сфере местного самоуправления, условия воздействия уставов территориальных общин на общественные отношения в сфере местного самоуправления, юридико-техническое назначение уставов территориальных общин [5, с. 178–179]. Опять же не со всеми выводами и предложениями автора следует согласиться (об учредительной функции уставов, о модельных уставах), но инновационность исследования Н.О. Чудик не вызывает никакого сомнения.

Диссертация И.А. Зайцевой «Конституционно-правовое обеспечение уставного нормотворчества в местном самоуправлении в Украине» была успешно защищена в 2013 г. в г. Мариуполь [6]. Своим научным исследованием Ирина Александровна Зайцева внесла значительный вклад в развитие науки муниципального права, в т. ч. в части уставов территориальных общин городов. Как и в случае с исследованием Н.О. Чудик, знакомство с практической частью, с примерами, которые приводятся в ра-

боте И.А. Зайцевой, свидетельствует о том, что, обращаясь к нормам уставов территориальных общин, она анализировала тексты территориальных общин украинских городов (а не городов, сел и поселков).

Привлекает внимание логичная структура исследования И.А. Зайцевой: проанализировав имеющуюся литературу по вопросу уставного нормотворчества в местном самоуправлении в Украине, исторический национальный и зарубежный опыт в данной сфере в разделе 1 диссертации, в следующих разделах она использовала определенные выявленные ею факты и тенденции для обоснования собственных предложений, что придало ее наработкам весомости и убедительности.

Разделы 2 и 3 диссертационного исследования включают детальную характеристику уставного нормотворчества в местном самоуправлении.

Во-первых, автор предлагает дефиницию понятия «уставное нормотворчество в местном самоуправлении»: «это признанная и гарантированная государством деятельность территориальных общин, органов и должностных лиц местного самоуправления по выявлению, идентификации, воплощению интересов территориальных общин, их исторических, национально-культурных, социально-экономических и других особенностей и традиций путем принятия, изменения или отмены уставов территориальных общин и других, связанных с ними актов местного самоуправления, по вопросам местного значения в пределах Конституции и законов Украины» [6, с. 9].

Во-вторых, автор детально анализирует и формулирует предложения по совершенствованию не только норм материального, но и процессуального права. И.А. Зайцева уделяет значительное внимание «муниципальному уставному нормотворческому процессу в части таких его этапов, как разработка, принятие, внесение изменений и дополнений, отмена устава территориальной общины; муниципальная уставная правотворческая инициатива; социальный мониторинг общественного



мнения относительно содержания концепции и проекта устава территориальной общины; непосредственное обсуждение и принятие устава территориальной общины населением» [6, с. 11]. Автором выделены принципы муниципального уставного нормотворческого процесса; данные принципы классифицированы на общие и специальные, а также приведены собственные разработки относительно возможностей более широкого привлечения членов территориальной общины к муниципальному уставному нормотворческому процессу на тех стадиях, на которых это уместно.

В-третьих, автор проводит сравнение уставов территориальных общин с конституциями. Хотя не со всеми ее выводами по итогам данного сравнения можно безоговорочно согласиться (например, вызывает сомнения наличие в уставах территориальных общин учредительного характера, стабильности, высшей юридической силы в отношении других правовых актов местного самоуправления), именно соответствующие подразделы ее диссертационного исследования существенно обогатили науку муниципального права в части проблемы уставов территориальных общин.

**Выводы.** В украинской юридической литературе вопрос исследования уставов территориальных общин разрабатывается все более и более активно. Сразу же после провозглашения независимости и начала муниципальной реформы лишь некоторые части статей и монографий касались проблемы уставов территориальных общин. Однако только в последние пять лет стали появляться диссертационные исследования по данной теме. В настоящее время основой для дальнейших разработок данной темы представляют диссертации Д.Д. Заяц «Уставное регулирование системы местного самоуправления в Украине» (2009 г.), Н.О. Чудик «Устав территориальной общины как источник конституционного права в Украине» (2011 г.), И.А. Зайцевой «Конституционно-правовое обеспечение уставного нормотворчества в местном самоуправлении в Украине» (2013 г.). На основании изучения

данных работ сделан вывод о том, что, несмотря на их общий характер, они написаны на материалах уставов украинских городов и в первую очередь имеют значение для дальнейшей разработки проблемы уставов территориальных громад украинских городов.

Перспективы дальнейших исследований в выбранном направлении состоят в необходимости выявления зарубежных исследований по теме уставов территориальных общин городов и их анализа с точки зрения возможности использования в национальной юридической практике.

#### Список использованной литературы:

1. Мішина Н.В. Пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про органи самоорганізації населення / Н.В. Мішина // Доктринальне супроводження юридичної практики: історія та сучасний досвід кафедри конституційного права : збірка наук.-практ. статей / уклад., передмова, заг. ред. М.П. Орзіх. – Одеса : Юридична література, 2007. – С. 87–110.

2. Мішина Н.В. Муниципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.В. Мішина. – Одеса, 2002. – 226 с.

3. Заяць Д.Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 24.00.04 / Д.Д. Заяць. – Львів, 2009. – 244 с.

4. Чудик Н.О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муниципальне право» / Н.О. Чудик. – К., 2011. – 22 с.

5. Чудик Н.О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муниципальне право» / Н.О. Чудик. – К., 2011. – 228 с.

6. Зайцева І.О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02

«Конституційне право; муниципальне право» / І.О. Зайцева. – Маріуполь, 2013. – 236 с.