

УДК 342.1

**А. В. Кісловський**  
аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ПРЕАМБУЛИ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МІСТ

Надзвичайно важливо під час розробки проєктів статутів територіальних громад приділити увагу кожній складовій частині цього документу. Не має залишатись поза увагою преамбула.

Однак у юридичній літературі мало уваги звертається на преамбули статутів територіальних громад. Необхідно ліквідувати цю прогалину.

Питання, пов'язані зі статутами територіальних громад, аналізували майже усі фахівці з муніципального права України. Найвідомішими вченими у цій галузі є М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.М. Любченко, Н.В. Мішина [1; 2]. Також у цій статті застосовані напрацювання І.В. Гранкіна, І.В. Ідесіс, Т.В. Кашаніної, М.І. Козюбри, І.Ф. Лучіхіної, В.П. Уманської, Л.К. Хачатурової.

Метою статті є обґрунтування необхідності включення преамбули до статутів територіальних громад міст.

В українській юридичній літературі не обговорюється питання необхідності преамбул як у статутах територіальних громад міст, так і взагалі у будь-яких нормативно-правових актах кодифікованого характеру. Однак ознайомлення із зарубіжною юридичною літературою дозволяє дійти висновку, що ця проблема є актуальною та має високий рівень практичного значення.

І.Ф. Лучіхіна, аналізуючи національну правову систему, доходить висновку, що в ній існує 20 Кодексів, але багато з них не мають преамбули – вступної частини правового акта, яка призначена для роз'яснення його завдань і цілей. За таких обставин науково-практичний інтерес має постановка питання про те, що преамбула кодексу є юридичною необхідністю чи політичною доцільністю [3, с. 374]. Висловлені авторкою міркування щодо кодексів є доволі корисними та цікавими також і стосовно статутів територіальних громад міст, а тому доцільно навести їх.

І.Ф. Лучіхіна наводить аргументи на підтвердження того, що наявність преамбули у кодексі – це політична доцільність. Вона стверджує: «Не випадково преамбула, хоча і в прихованому вигляді, але є в більшості <...> кодексів. Однак для того, щоб преамбула кодексу повністю виконувала регулятивну і виховну функції, була ефективним засобом добровільного виконання законів, вона повинна офіційно бути присутньою у тексті такого релевантного правового акта, яким є кодекс» [3, с. 380]. Отже, авторка є прихильницею наявності преамбули в кодексах. Варто підтрима-

ти її позицію та підкреслити, що преамбула є важливою не тільки для кодексів, але й для статутів територіальних громад, особливо для статутів територіальних громад міст.

І.Ф. Лучіхіна переконана в тому, що присутність преамбули в кодексі – це і юридична необхідність. Вказані обставини підтверджуються внесенням законодавцем зміни в преамбулу Бюджетного кодексу [3, с. 380]. З цією тезою та з її аргументацією можна погодитись лише частково.

Справа у тому, що преамбула традиційно не містить правових норм. Традиційним є підхід, відповідно до якого положення нормативного характеру до преамбули не включаються [4, с. 96], тому доволі нелогічним є внесення до неї змін та доповнень, хоча це й цілком можливо. Також важко вести мову про юридичну необхідність такої частини нормативно-правового акта, яка не має юридичної сили, хоча й це цілком можливо. З огляду на це треба приділити аргументації необхідності преамбули підвищену увагу.

Варто зауважити, що статuti деяких територіальних громад українських міст не мають преамбули. На наш погляд, це є недоліком. М.І. Козюбра вірно зазначив: «Великі за розміром нормативні акти можуть складатися із загальної та особливої, вступної та постановляючої частин, преамбули, значення термінів і понять та змістовної частини» [5, с. 215]. Залишаючи осторонь інші елементи, які вчений та робоча група (автори видання) вважають необхідними у великих за розміром нормативних актах, слід підкреслити включення до їх числа преамбули.

Значення преамбули, на думку вчених, полягає у такому:

– формулювання мети правового регулювання [6, с. 273];

– пояснення мети та мотивів прийняття нормативно-правового акта [4, с. 96];

– преамбула є вступною частиною закону, в якій викладаються мотиви його прийняття, завдання і цілі. У такий спосіб розкриваються причини прийняття і спрямованість закону, політичне, економічне і соціально-культурне значення. Преамбула пропагує закон, мобілізує і активізує діяльність людей на його практичну реалізацію, тобто втілення [7, с. 511].

Однією з авторів, які ґрунтовно розглянули та узагальнили усі переваги наявності преамбули у нормативно-правовому акті, є Т.В. Кашаніна.

З огляду на її міркування значення преамбули велике. Вона має таке навантаження:

- допомагає глибше і повніше зрозуміти значення нормативного акта, загострює увагу на актуальних питаннях правового регулювання;
- встановлюючи мету і завдання, які стоять перед нормативним актом, офіційно констатує ці положення і зобов'язує виконавців звертати на них увагу під час застосування окремих норм акта;
- формує правосвідомість користувачів нормативного акта, мобілізує громадськість на здійснення юридичних приписів, тобто програмує адресатів на запропоновану поведінку;
- сприяє добровільній реалізації положень нормативного акта, оскільки формує у адресатів переконання у необхідності діяти у такий спосіб, як наказує цей нормативний акт.

Преамбула важлива і для самих правотворчих суб'єктів, адже необхідність мотивувати нормативний акт стримує їх від прийняття непотрібних нормативних актів [8, с. 233–234].

Отже можна аргументувати важливість преамбули і для статутів територіальних громад міст.

Преамбули статутів територіальних громад у цілому залишаються малодослідженим питанням. Певну увагу цьому їх елементу у своїй дисертації приділив лише Б.Ц. Жалсанов. Зокрема, він сформулював, що є прихильником включення преамбули до статутів, та окреслив, що у ній доцільно відобразити «історичні, географічні та національні особливості поселення» [9, с. 111].

Слід зазначити, що пропозиція Б.Ц. Жалсанова цілком відповідає правилам законодавчої техніки щодо преамбул. За аналогією можна застосувати міркування вчених, висловлені щодо законів: «Правила законодавчої техніки зовсім не вимагають, щоб у всіх законах формулювалися преамбули. Наприклад, у кодексах вони відсутні, бо сам зміст свідчить про прагнення законодавця звести воедино і систематизувати нормативно-правовий матеріал відповідних галузей законодавства. Немає потреби в преамбулах і в тих законах, мотиви, завдання або цілі яких випливають з їх змісту і змісту їхніх приписів. У тих же випадках, коли закон є винятком із загального порядку регулювання відповідних суспільних відносин або по-новому регулює такі відносини, преамбула закону необхідна, щоб з'ясувати підстави його прийняття» [7, с. 512].

Преамбулам статутів територіальних громад міст приділила певну увагу І.В. Ідесіс. У своєму дисертаційному дослідженні вона аргументувала кілька тез, які доцільно взяти до уваги під час дослідження цього структурного елементу статутів територіальних громад міст:

- пропонується розміщувати у преамбулах статутів територіальних громад історичні, націо-

нально-культурні, соціально-економічні та інші положення, що стосуються особливостей територіальної громади міста [10, с. 9]. Обґрунтування цієї пропозиції: «Безперечно, урахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міста є важливим для брендингу міста, залучення туристів тощо. Ці факти доцільно розміщувати у Преамбулі, оскільки Преамбула є вступною частиною Статуту територіальної громади, а отже, вони не зможуть залишитися поза увагою зацікавлених осіб» [10, с. 153];

- узагальнення, зроблене на підставі порівняльного дослідження преамбули Конституції України та преамбул статутів територіальних громад українських міст: «Конституція 1996 р. має Преамбулу обсягом приблизно 100 слів, а статuti територіальних громад міст, як правило, мають значно більші за обсягом преамбули» [10, с. 127].

Проблема преамбули не є новою для юридичної літератури. Щоправда, преамбули часто досліджуються у контексті законів, а відповідні напрацювання вчених розміщуються не тільки у науковій, але й у навчальній літературі. Доцільно завершити рекомендаціями щодо формулювання положень преамбул (сформульовані для преамбул законів пропозиції можна за аналогією застосувати до преамбул статутів територіальних громад міст):

- преамбулу закону слід викладати коротко, без зайвих слів, урочистих описів і популістських закликів. Гасла і декларації у законі недоречні, адже вони не мають ніякого правового навантаження і лише обтяжують його текст;

– іноді до преамбули включається так звана констатуюча частина, яка описує незадовільність прийнятих раніше правових актів або критично аналізує становище у відповідних сферах суспільних відносин, яке склалося внаслідок реалізації цих актів. Такі констатуючі частини преамбули зайві, оскільки обтяжують текст відомостями, що не мають нормативно-правового значення. Вони є вихідним пунктом для введення нових і кращих правових актів, тому доречні у висновках, пояснювальних записках або доповідях під час обговорення законопроекту. Не можна допускати, щоб мотиви, завдання або цілі закону викладалися не в преамбулі закону, а в його резолютивній частині, як і преамбула закону не повинна мати конкретний нормативно-правовий характер» [7, с. 512].

Т.В. Кашаніна узагальнила помилки, які пов'язані з написанням преамбули, з погляду юридичної техніки:

- у преамбулі замість мотиваційного вступу міститься інформаційний вступ. Інформацію про зміст нормативного акта цілком можна відобразити за допомогою його змісту;

– преамбула така мала, що відображає лише мету і не висловлює мотивів створення нормативного акта. Це не сприяє формуванню у людей

переконання у необхідності виконувати приписи цього нормативного акта;

– у преамбулу вводяться нормативні положення (зокрема, дефінітивні). Це розмиває нормативний матеріал;

– преамбула не виділяється, а зливається з основною частиною акта;

– інколи преамбула взагалі відсутня [8, с. 233–234].

Те, що відсутність преамбули Т.В. Кашаніна відносить до помилок з погляду дотримання юридичної техніки, є ще одним аргументом щодо сформульованої тези стосовно необхідності преамбули у статутах територіальних громад міст.

Отже, у статті аргументована важливість наявності преамбул у статутах територіальних громад міст з огляду на необхідність вказівки на мету правового регулювання та історичні, культурні, інші особливості міста. Автором розкрито значення преамбул та сформульовано вимоги до їхнього змісту як до частин статутів територіальних громад, що не мають нормативного характеру.

### Література

1. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. Публічне право. 2015. № 3. С. 67–72.
2. Мішина Н.В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні. Юридичний вісник. 2014. № 2. С. 36–40.
3. Лучихина И.Ф., Хачатурова Л.К. Преамбула кодекса: юридическая необходимость или политическая целесообразность? Кодификация законодательства: теория, практика, техника: материалы Международ. научно-практ. конференции (Нижний Новгород, 25–26 сентября 2008 года) / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Нижегородская акад. МВД России. Нижний Новгород: Графика, 2009. С. 374–380.
4. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика: монография. М.: ЮНИТИ, 2013. 335 с.
5. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2016. 392 с.
6. Гранкин И.В. Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Проспект, 2014. 315 с.
7. Общая теория государства и права: академический курс в трех томах / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. Т. 2. Право. М.: Норма, 2007. 816 с.

8. Кашанина Т.В. Юридическая техника учебник. 2-е изд. пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 496 с.

9. Жалсанов Б.Ц. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов: дисс. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. М., 2004. 175 с.

10. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муниципальне право». Ужгород, 2016. 222 с.

### Анотація

**Кісловський А. В. Преамбули статутів територіальних громад міст.** – Стаття.

У статті аргументована важливість наявності преамбул у статутах територіальних громад міст з огляду на необхідність вказівки на мету правового регулювання та історичні, культурні, інші особливості міста. Автором розкрито значення преамбул та сформульовано вимоги до їхнього змісту як до частин статутів територіальних громад, що не мають нормативного характеру.

*Ключові слова:* статути територіальних громад, статути територіальних громад міст, преамбула, юридична техніка, місцева нормотворчість.

### Аннотация

**Кисловский А. В. Преамбула уставов территориальных общин городов.** – Статья.

В статье аргументирована важность наличия преамбулы в уставах территориальных общин городов с учетом необходимости указания на цель правового регулирования и исторические, культурные, иные особенности города. Автором раскрыто значение преамбулы и сформулированы требования к ее содержанию как к части устава территориальной общины, не имеющей нормативного характера.

*Ключевые слова:* уставы территориальных общин, уставы территориальных общин городов, преамбула, юридическая техника, местное нормотворчество.

### Summary

**Kislowsky A. V. Preambles of the Cities' Territorial Communities Charters.** – Article.

The article argues that the preamble in the territorial communities of the cities' charters is based on the need for an indication of the purpose of legal regulation and historical, cultural, other features of the city. The author reveals the meaning of the preamble and formulates the requirements for their content as part of the territorial communities' charters that are not normative.

*Key words:* charters of territorial communities, charters of territorial communities of cities, preamble, legal technique, municipal rule-making.