

## АНОТАЦІЯ

**Кісловський А.В. Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020.

У дисертаційному дослідженні вирішено наукове завдання, яке полягає у визначенні напрямів подальшого удосконалення матеріальних та процесуальних положень щодо розробки та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні.

Запропоновано уважати, що статут територіальної громади міста – це кодифікований нормативно-правовий акт установчо-муніципального характеру, який приймається міською радою та закріплює порядок створення та функціонування органів міського самоврядування, процедури застосування форм безпосередньої демократії, інші не врегламентовані на загальнодержавному рівні положення про міське самоврядування. Статут територіальної громади міста приймається з метою забезпечення комплексного регулювання міського самоврядування.

Узагальнено, що завданнями статуту територіальної громади міста є:  
а) виявлення та заповнення прогалін у правовому регулюванні міського самоврядування; б) врахування історичних, культурних та інших особливостей територіальної громади міста; в) втілення у міське життя конституційних принципів місцевого самоврядування.

Доведено, що в Україні необхідність у статуті відсутня для територіальних громад тих міст, щодо яких прийнято закон про особливості міського самоврядування (теза аргументована матеріалами аналізу Закону «Про столицю України - місто-герой Київ» та Статуту територіальної громади цього міста). Запропоновано закріпити у Законі «Про місцеве

самоврядування в Україні», що, за наявності закону про статус конкретного міста, відповідна територіальна громада не наділяється правом прийняття статуту. Рекомендовано прийняття статутів територіальних громад в усіх інших містах України.

Аргументовано, що до числа ознак статутів територіальних громад міст в Україні належать: а) установчо-муніципальний характер; б) прийняття статутів територіальних громад міст міськими радами (а також внесення до нього змін та доповнень); в) належність статутів територіальних громад міст до числа кодифікованих нормативно-правових актів; г) відсутність у статутах територіальних громад міст прямого цитування положень законів України.

Запропоновано уважати, що установчо-муніципальний характер статутів територіальних громад міст полягає у можливості закріплення у них положень про створення та функціонування органів міського самоврядування, внесення змін та доповнень до їхньої системи. Щодо цієї ознаки статутів аргументовано: а) її двохкомпонентність, яка знаходить прояв у встановленні системи органів міського самоврядування та у тому, що статут виступає основою міської нормотворчості; б) її «установчо-муніципальний», а не «вторинно-установчий» характер; в) що, попри цю ознаку, статутам територіальних громад міст притаманна така сама юридична сила, як і іншим рішенням міських рад.

Обґрунтовано відсутність необхідності повторів положень нормативно-правових актів загальнодержавного рівня у статутах територіальних громад міст з огляду на: а) необхідність постійного узгодження положень статутів з положеннями чинного законодавства у разі внесення змін та доповнень до останніх; б) можливу правову дезорієнтацію членів територіальної громади міста, які не є фахівцями з правознавства, у разі, якщо у статуті містяться застарілі норми.

Рекомендовано у текстах статутів територіальних громад міст обмежуватись максимально лаконічними відсильними нормами, коли йдеться про посилання на чинне законодавство України (не цитувати

положення нормативно-правових актів, не включати назви нормативно-правових актів). Виключення становить лише відтворення конституційних принципів місцевого самоврядування.

Аргументовано доцільність розгляду правотворчого процесу щодо статутів територіальних громад міст у складі двох етапів: а) розробка статутів; б) прийняття статутів.

Обґрунтовано доцільність при розробці тексту статуту територіальної громади міста застосовувати підхід «концепція – проект – нормативно-правовий акт» з огляду на важливість: а) дотримання мети статуту при визначенні його змісту та структури; б) якомога більш повного дотримання правил юридичної техніки.

Запропоновано уважати, що етап розробки статутів територіальних громад міст складається з наступних стадій: а) розробка концепції статуту; б) розробка проекту статуту; в) внесення проекту статуту до міської ради суб'єктом правотворчої ініціативи.

Запропоновано при розробці концепції та проекту статуту територіальної громади міста брати до уваги: а) що такий вид нормативно-правового акту («статут територіальної громади») передбачає наявність лише одного акту у правовій системі міста; б) що статут територіальної громади міста належить до числа кодифікованих нормативно-правових актів; в) важливість статуту для територіальної громади міста, що з точки зору моделювання його структури означає необхідність зробити його максимально зрозумілим для усіх членів територіальної громади міста.

Концепції статутів територіальних громад міст охарактеризовано як констатуючі, описові документи, що стосуються конкретної підгалузі законодавства (міського законодавства). Констатовано, що концепції статутів територіальних громад міст за своєю структурою можуть бути як «вільними», так і нормативними - у разі затвердження їх структури нормативними актами міських рад (визнання концепції «нормативною» не означає, що вона містить норми законодавства).

Запропоновано класифікувати концепції статутів територіальних громад міст: а) за суб'єктом підготовки (авторсько-особисті та колективні); б) за змістовно-кількісним спрямуванням (моноспрямовані та конкуруючі); в) за суб'єктом, який ініціював розробку концепції (створені за ініціативою органів публічної влади чи посадових осіб, та створені за ініціативою інститутів та членів громадянського суспільства).

До числа структурних елементів концепцій статутів територіальних громад міст запропоновано віднести наступні: а) мета статуту; б) завдання статуту; в) структура статуту.

Рекомендовано супроводжувати концепції статутів територіальних громад міст пояснювальними записками, до яких включити положення про: а) робочу групу, що розробляє концепцію; б) фахівців, яких планується залучити до розроблення проекту статуту; в) напрями та строки розробки проекту статуту; г) політичні, економічні, соціальні, інші наслідки прийняття статуту; д) ті акти органів місцевого самоврядування, які потребуватимуть змін та доповнень у зв'язку з прийняттям статуту, а також ті акти, які необхідно буде прийняти; е) особливості дії статуту у просторі, у часі, за колом осіб.

Аргументовано необхідність розробки статутів територіальних громад міст на ідеологічному підґрунті, яке формують конституційні принципи місцевого самоврядування (народного суверенітету (у контексті поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів); народовладдя (у контексті права територіальної громади самостійно або через сформовані нею органи самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Основного Закону та законів України); демократизму (у контексті підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб); законності; рівності; виборності органів місцевого самоврядування; правової самостійності органів місцевого самоврядування в межах, визначених законом; організаційної самостійності органів місцевого самоврядування в межах, визначених законом; матеріальної і фінансової

самостійності органів місцевого самоврядування в межах, визначених законом тощо).

Запропоновано для статутів територіальних громад міст застосовувати тричленну структуру «розділ – підрозділ – стаття». Рекомендовано кожному з елементів цієї структури присвоювати не тільки порядковий номер, але й найменування.

Аргументовано доцільність закріплювати у статутах територіальних громад міст: а) обов'язково – ті права особистості, які стосуються участі у міському самоврядуванні та щодо яких у загальнодержавних нормативно-правових актах сформульовано відсильні норми до статутів, коли йдеться про конкретизацію їхньої регламентації; б) факультативно – ті права особистості, щодо яких органи міського самоврядування мають можливість встановити додаткові гарантії їхньої реалізації.

Рекомендовано у додатках до статутів територіальних громад міст розміщувати: а) положення про різні форми місцевої демократії (органи самоорганізації населення, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи тощо); б) карту-схему території міста з описом його кордонів.

Запропоновано uważати, що етап прийняття статутів територіальних громад міст складається з наступних стадій: а) обговорення та розгляд проекту статуту; б) прийняття статуту міською радою; в) державна реєстрація статуту; г) оприлюднення статуту.

Отримала подальшу аргументацію теза про доцільність прийняття статуту територіальної громади міста, внесення до нього змін та доповнень міською радою як представницьким органом місцевого самоврядування (а не міським референдумом чи у змішаному порядку за участю як міської ради, так і міського референдуму).

Отримала подальшу аргументацію теза щодо скасування вимоги про необхідність державної реєстрації статутів територіальних громад в Україні у цілому та статутів територіальних громад міст зокрема.

Запропоновано покладення на міські ради обов'язків: а) здійснювати офіційну інкорпорацію змін та доповнень до статуту; б) забезпечити постійний доступ до інкорпорованого статуту в електронній формі на своєму офіційному веб-сайті.

Рекомендовано затвердити на загальнодержавному рівні модельний статут територіальної громади міста. До нього доцільно додати методичні рекомендації, що містять правила нормотворчої техніки для суб'єктів розробки та прийняття статутів територіальних громад міст.

Сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою його подальшого удосконалення у частині розробки та прийняття статутів територіальних громад у цілому та статутів територіальних громад міст зокрема.

**Ключові слова:** концепція статуту територіальної громади міста, місцеве самоуправління у місті, міське самоврядування, проект статуту територіальної громади міста, статут територіальної громади міста, статут територіальної громади, статутне право.