

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МІСТ В УКРАЇНІ	7
1.1. Стан дослідженості проблематики статутів територіальних громад міст в Україні	7
1.2. Процеси децентралізації публічної влади в Україні 2014–2020 рр. та нормативна регламентація місцевого самоврядування у містах	36
1.3. Поняття та ознаки міських територіальних громад	58
Висновки до Розділу 1.	81
РОЗДІЛ 2. СТАТУТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНСЬКИХ МІСТ ЯК МІСЦЕВІ КОНСТИТУЦІЇ: СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ	86
2.1. Статути територіальних громад міст та Конституція України: порівняльна характеристика формальних ознак	86
2.2. Статути територіальних громад міст та Конституція України: порівняльна характеристика змістовних ознак	112
Висновки до Розділу 2.	140

РОЗДІЛ 3.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНСЬКИХ МІСТ

147

3.1. Сучасні напрями вдосконалення нормативної
регламентації статутів територіальних громад міст
в Україні

147

3. 2. Концепції статутів територіальних громад
українських міст

168

Висновки до Розділу 3.

194

ПІСЛЯМОВА

198

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

205

ПЕРЕДМОВА

Наразі Україна знаходиться у процесі демократичних перетворень, які впливають на усі сфери суспільного життя. Не є винятком і місцеве самоврядування.

Муніципальна реформа триває майже з проголошення незалежності держави, але з початку 1990-х рр. по теперішній час значна частина проблем місцевого самоврядування залишається не вирішеною. Особливо це стосується організації та здійснення місцевого самоврядування у містах. Конституція України 1996 р. передбачає особливості його здійснення тільки для міст Київ та Севастополь, однак актуальним вбачається не тільки визнання у літературі того, що місцеве самоврядування у містах та у сільських населених пунктах має свої особливості, але й втілення такої диференціації у чинне законодавство України. У 2015 р. намітився позитивний рух у цьому напрямі. У зв'язку з внесенням до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» змін щодо можливості впровадження посади старости, прослідковується тенденція щодо відмови від уніфікації місцевого самоврядування у міських та сільських населених пунктах.

Актуальність вирішення відповідних питань є високою з огляду на те, що значна більшість населення України проживає саме у містах. Вчені зазначають, що «найважливішою тенденцією світового розвитку стає нарощування темпів та ускладнення процесів урбанізації життя сучасної людини. В умовах інтенсивних змін соціального життя разом з найважливішими проблемами управління країною і регіонами постають проблеми управління містом»¹. В Україні поки що не існує можливості обрати організаційно-правову форму міського самоврядування, а члени територіальної громади не в змозі використовувати значну

¹ Усков Е. И. Город как объект управления и самоуправления: дис ... канд. социологических наук: 22.00.08 / Усков Евгений Иванович. – Саратов, 2001. – С. 4.

кількість форм місцевої демократії для впливу на міське самоврядування через дефіцит правової регламентації у цій сфері; існують і інші проблеми.

Значна частина цих проблем може бути вирішена шляхом інтенсифікації процесів прийняття статутів територіальних громад у тих містах, де вони поки що відсутні (наразі більшість територіальних громад українських міст не має статутів). Водночас доцільним є подальше удосконалення муніципального законодавства у цій сфері для того щоб статути перетворились на «міські конституції», концепція яких ґрунтується на громадській теорії місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МІСТ В УКРАЇНІ

1.1. Стан дослідженості проблематики статутів територіальних громад міст в Україні

Одразу після проголошення незалежності України питання місцевого самоврядування стали цікавити таких визнаних фахівців з конституційного права, як професори М. П. Орзів, В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький. Їхні праці заклали підґрунтя для розвитку муніципального права України.

Професор В. Ф. Погорілко, розпочавши дослідження місцевих рад у 1980-х рр. («Місцеві ради у механізмі здійснення функцій Радянської загальнонародної держави», 1986 р.², «Ради – органи справжнього народовладдя», у співавторстві, 1983 р.³), продовжив їх у процесі становлення місцевого самоврядування в незалежній Україні, викладаючи свої погляди як у доктринальній літературі (див., наприклад⁴, так і у навчальній літературі (див., наприклад^{5,6} та наступні видання цього підручника). Слід зазначити, що у працях цього дослідника не розглядались

² Погорелко В. Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства / В. Ф. Погорелко. – К.: Наук.думка, 1986. – 234 с.

³ Юзьков Л. П. Ради – органи справжнього народовладдя / Л. П. Юзьков, М. І. Корнієнко, В. Ф. Погорілко. – К.: Наук. думка, 1983. – 144 с.

⁴ Погорілко В. Ф. Основи конституційного ладу України / В. Ф. Погорілко. – К.: Ін Юре, 1997. – 40 с.

⁵ Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, О. В. Городецький, М. І. Корнієнко та ін.; за ред. д.ю.н., проф. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2002. – 735 с.

⁶ Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К.: Наукова думка, 2006. – 344 с.

питання щодо статутів територіальних громад, та щодо особливостей місцевого самоврядування у містах.

Значну увагу привертають роботи з муніципально-правової проблематики професора О. Ф. Фрицького. Слід зазначити, що це пов'язано з тим фактом, що дослідник займався проблемами місцевого самоврядування і у радянські часи. У 1977 р. вийшла друком його монографія «Місцеві ради народних депутатів і управління»⁷. Під його загальною редакцією у 1974 р. та у 1988 р. було видано книги «Радянське будівництво», відповідно українською та російською мовами (^{8;9}). Тому його пропозиції та висновки щодо реформування місцевого самоврядування ґрунтуються не тільки на вагомому теоретичному базисі, але й на ґрунтовному урахуванні історичних традицій, радянських недоліків, прорахунків та досягнень, пов'язаних з багаторічними дослідженнями діяльності місцевих рад народних депутатів.

У своїх працях професор О. Ф. Фрицький не приділяв окремої уваги статутам територіальних громад міст, але комплексність наукового доробку вченого у сфері місцевого самоврядування є значною: він виступив автором та співавтором низки публікацій з питань місцевого самоврядування наукового характеру (див., наприклад,^{10;11}) та навчально-методичного характеру (див., наприклад,^{12;13}).

⁷ Фрицький О. Ф. Местные советы народных депутатов и управление / О. Ф. Фрицький. – Киев: Издательство при Киевском государственном университете издательского объединения «Вища школа», 1977. – 160 с.

⁸ Радянське будівництво. За заг.ред. О. Ф. Фрицького. – К: Видавниче об'єднання «Вища школа», 1974. – 400 с.

⁹ Советское строительство. Под ред. д.ю.н., проф. О. Ф. Фрицького и к.ю.н., доцента В. Ф. Кузнецовой. – К: Головное изд-во объединения «Вища школа», 1988. – 272 с.

¹⁰ Фрицький О. Ф. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України та подальший розвиток місцевого самоврядування / О. Ф. Фрицький // Доктринальне супроводження юридическої практики: історія і сучасний досвід кафедри конституційного права. – О.: Юрид. л.-ра, 2007. – С. 57–64.

¹¹ Фрицький О. Ф. Проблеми удосконалення адміністративно-територіального устрою України та значення їх розв'язання для подальшого становлення та розвитку місцевого самоврядування / О. Ф. Фрицький // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – 2005. – Ч. 1. – С. 67–72.

¹² Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник / О. Ф. Фрицький. – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

¹³ Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймура-тов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

Професори В. Ф. Погорілко та О. Ф. Фрицький розробляли питання, пов'язані з місцевим самоврядуванням, як за часів УРСР, так і після проголошення незалежності. Творча активність професора М. П. Орзіха у сфері місцевого самоврядування розпочалась з початку 1990-х рр.

Професор М. П. Орзіх присвятив низку праць наукового характеру проблемам становлення місцевого самоврядування в Україні. Він є автором статті «Гомруль» у Юридичній енциклопедії 1998 р.¹⁴, аналітичної статті з критичним осмисленням національного муніципального досвіду та з пропозиціями щодо його вдосконалення «Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків», 2002 р.¹⁵, статті «Територіальна організація та територіальна дія держави», 2005 р.¹⁶. У 1996 р. у співавторстві з М. О. Баймуратовим була видана книга «Міжнародні стандарти місцевого управління»¹⁷, а у 2006 р. разом з А. Р. Крусян – праця «Сучасний конституціоналізм в Україні. Вступ до українського конституційного права», значна частина якої присвячена проблемам місцевого самоврядування¹⁸.

У своїх роботах професор М. П. Орзіх послідовно відстоював необхідність зменшення державного впливу на місцеве самоврядування, підвищення уваги до принципу гарантування місцевого самоврядування. Аналіз наукових праць М. П. Орзіха надає підстави зазначати, що він є прихильником громадської теорії місцевого самоврядування та наділення територіальних громад широкими повноваженнями, у т.ч. коли йдеться про статuti територіальних громад.

¹⁴ Орзіх М. Ф. Гомруль / М. Ф. Орзіх // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред.кол.: Ю. С. Шемшученко (відп.ред.) та ін. – К.: «Укр.енцикл.», 1998. – Т. 1: А-Г. – С. 614.

¹⁵ Орзіх М. П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків / М. П. Орзіх // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка, 2002. – С. 61–71.

¹⁶ Орзіх М. П. Територіальна організація та територіальна дія держави / М. П. Орзіх // Урядовий кур'єр. – 2005. – 30 вер.

¹⁷ Орзіх М. Ф. Международные стандарты местного управления: Учебное пособие / М. Ф. Орзіх, М. А. Баймуратов. – Одесса: АО БАХВА, 1996. – 128 с.

¹⁸ Орзіх М. П. Сучасний конституціоналізм в Україні. Вступ до українського конституційного права: монографія / М. П. Орзіх, А. Р. Крусян. – Київ: Алерта, 2006. – 290 с.

Слід зазначити, що ставлення професора М. П. Орзіха до наявності у територіальних громад статутів є цілком позитивним. Про це свідчить його активна участь у розробці проекту статуту територіальної громади міста Одеси¹⁹.

Крім професора М. П. Орзіха, після проголошення незалежності України питання, пов'язані зі статутами територіальних громад, у т.ч. територіальних громад міст, досліджували професори М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, П. М. Любченко, Н. В. Мішина.

Теоретичні напрацювання професора М. О. Баймуратова пов'язані як з загальними питаннями муніципального права у цілому, так і зі статутами територіальних громад, у т.ч. територіальних громад міст, зокрема. У своїх публікаціях він:

– приділяє особливу увагу поточним проблемам місцевого самоврядування (див., наприклад, статті «Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак», 2011 р.²⁰, «Місцеве самоврядування як феномен сучасного українського конституціоналізму: основні параметри», 2008 р.²¹, «Місцеве самоврядування як ціннісний феномен українського конституціоналізму: онтологія та ідентифікація властивостей і ознак» 2008 р.²², у т.ч., пов'язаним з європейською інтеграцією (див., наприклад,²³);

– аналізує різні аспекти становлення територіальних громад в Україні (див., наприклад, статті «Конституційно-проектна регламентація місцевого самоврядування і територіальних колекти-

¹⁹ Орзих М. Ф. Конституционное право Украины: Учебно-методическое пособие / М. Ф. Орзих.- Ч. III.- Выпуск 1: Проект Устава территориальной громады города Одессы.- Одесса: Астропринт, 1999.- 52 с.

²⁰ Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак / М. О. Баймуратов // *Публічне право*.- 2011.- № 2.- С. 4-11.

²¹ Баймуратов М. Місцеве самоврядування як феномен сучасного українського конституціоналізму: основні параметри / М. Баймуратов // *Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Збірка наукових праць*. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. Наук України.- К.: Логос, 2008.- С. 172-177.

²² Баймуратов М. А. Местное самоуправление как ценностный феномен украинского конституционализма: онтология и идентификация свойств и признаков / М. А. Баймуратов // *Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теоретической конференции 4-6 декабря 2008 г.*: В 2-х т. / Под ред. Н. В. Витрука, Л. А. Нудненко.- Т. 2.- М.: Российская академия правосудия, 2010.- С. 335-346.

²³ Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов.- Одесса: Одиссей, 2000.- 80 с.

вів», 1996 р.²⁴, «Функції і повноваження територіальних громад», 2002 р.²⁵);

– звертає увагу на необхідність визнання та гарантування муніципальних прав особистості, починаючи з кінця ХХ ст. (див., наприклад, праці «Муніципальні права особистості: становлення та сутність», 1997 р., у співавторстві²⁶, «Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення», 1997 р.²⁷, та більш нові праці).

Науковий інтерес дослідника викликали і статuti територіальних громад українських міст, зокрема, м. Одеса²⁸.

На сучасному етапі вченим, який приділяє найбільшу увагу у своїх дослідженнях статутам територіальних громад з точки зору науки конституційного права та муніципального права, є професор О. В. Батанов. Проблематика статутів територіальних громад посідає чільне місце у двох його працях – «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні», 2003 р.²⁹ та «Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики», 2004 р., у співавторстві³⁰.

Крім того, він є автором низки статей, присвячених проблемам статутів територіальних громад в Україні. З переліку назв цих статей стає зрозумілим, що він повно та всебічно дослідив основні питання, пов'язані з сутністю, змістом, а також процедурними аспектами прийняття статутів територіальних громад

²⁴ Баймуратов М. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов / М. Баймуратов // Юридический вестник.- 1996.- № 1.- С. 95-100.

²⁵ Баймуратов М. О. Функції і повноваження територіальних громад / М. О. Баймуратов // Наукові праці Одеської національної юридичної академії.- 2002.- Т 1.- С. 104-117.

²⁶ Баймуратов М. О. Муніципальні права особистості: становлення та сутність / М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Сосновських // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ.- 1997.- № 4.- С. 3-10.

²⁷ Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава: зб. наук. праць.- Одеса, 1997.- С. 96-101.

²⁸ Баймуратов М. А. О хартии города Одессы // Мучник А. Г. Проект Хартии города Одессы.- Одесса, 1999.- С. 3-4.

²⁹ Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: моногр. / О. Батанов.- К.: Ін Юре, 2003.- 512 с.

³⁰ Батанов О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Статут територіальної громади Маріуполя / О. В. Батанов, Ю. О. Волошин, С. В. Маліков; за заг. ред. В. Ф. Погорілка.- К., 2004.- 192 с.

та внесення до них змін і доповнень: «Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування», 1999 р.³¹; «Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади», 2004 р.³²; «Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування», 2004 р.³³.

Дисертації на здобуття наукових ступенів як кандидата, так і доктора юридичних наук О. В. Батанова стосуються проблематики місцевого самоврядування, та у них є згадки про статуту територіальних громад (відповідно «Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні», 2000 р. та «Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування», 2011 р.^{34;35}). Під його науковим керівництвом виконано два дисертаційних дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, присвячених статутам територіальних громад – Н. О. Чудик на тему «Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні», захищено у 2011 р., та І. О. Зайцевої на тему «Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні», захищено у 2013 р.

Крім того, О. В. Батанову належить низка важливих праць, присвячених:

– загальним проблемам місцевого самоврядування в Україні (див., наприклад, статті «Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муні-

³¹ Батанов О. Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування / О. Батанов // *Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування*: зб. матер. конф. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С. 34–38.

³² Батанов О. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади / О. Батанов // *Юридичний журнал*. – 2004. – № 3. – С. 38–40.

³³ Батанов О. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування / О. Батанов // *Право України*. – 2004. – № 7. – С. 30–34.

³⁴ Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Батанов Олександр Васильович. – Київ, 2000. – 257 с.

³⁵ Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02 / Батанов Олександр Васильович. – Київ, 2011. – 476 с.