



УДК 342. 4; 342. 5;  
342. 9 (477)

doi: 10.15421/15201712

## Актуальні проблеми розвитку статутного права в Україні (на прикладі міста Києва)

О. В. Батанов, В. В. Кравченко

*Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;  
Академія праці, соціальних відносин і туризму, Київ, Україна*

В статті, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду становлення та розвитку муніципального статутного права, розглянуті деякі концептуальні проблеми розроблення та прийняття статуту територіальної громади міста Києва, його місця та ролі в системі локальних нормативних актів міста. Виокремлено критерії, яким мають відповідати статuti територіальних громад, визначити їх функції. Формулюються інституційні та функціональні чинники модернізації існуючої на сьогодні у м. Києві системи муніципального управління та передумови розробки і прийняття нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва з урахуванням практики застосування чинної редакції, запропоновано модель його структури. Здійснено спробу прогнозувати юридичні, політичні, соціально-економічні, психологічні та інші наслідки прийняття та застосування нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування; територіальна громада; статут територіальної громади; статутна нормотворчість; муніципальна реформа

## Actual problems of development of the statutory law in Ukraine (in the case of Kiev)

O.V. Batanov, V.V. Kravchenko

*Institute of State and Law of VM Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine;  
Academy of Labor, Social Relations and Tourism, Kyiv, Ukraine*

Some conceptual problems of the development and adoption of Kyiv territorial community's charter, its place and role in the system of local normative acts of the city have been considered in the article taking into consideration the domestic and foreign experience of formation and development of the municipal statutory law. The criteria, which statutes of territorial communities should correspond to, have been defined, their functions have been determined. The institutional and functional factors of the modernization of the existing municipal administration system in Kyiv have been formulated and the preconditions for the development and adoption of a new version of Kyiv territorial community's charter, which would use the practice of the current version's use have been studied. The model of its structure has been suggested. An attempt to predict legal, political, socio-economic, psychological and other consequences of the adoption and application of the new version of Kyiv territorial community's Charter has been made.

**Keywords:** local self-government; territorial community; territorial community

**Цитування даної статті:** Батанов О.В. Актуальні проблеми розвитку статутного права в Україні (на прикладі міста Києва) / О.В. Батанов, В.В. Кравченко // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – Т. 5. – № 5-6(43-44). – С. 5-16.

**Citation of this article:** Batanov, O.V., Kravchenko, V.V., 2017. Aktual'ni problemy rokhvytku statutnoho prava v Ukraini (na prykladі міста Kyueva) [Actual problems of development of the statutory law in Ukraine (in the case of Kiev)]. *Public administration aspects* 5, 5-6(43-44), 5-16. doi: 10.15421/15201712 (in Ukrainian).

**Peer-reviewed, approved and placed:** 10.04.17

## Актуальные проблемы развития статутного права в Украине (на примере города Киева)

А.В. Батанов, В.В. Кравченко

*Институт государства и права им. В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины;  
Академия труда, социальных отношений и туризма,  
Киев, Украина*

В статье, с учетом отечественного и зарубежного опыта становления и развития муниципального статутного права рассмотрены некоторые концептуальные проблемы разработки и принятия устава территориальной общины города Киева, его места и роли в системе локальных нормативных актов города. Выделены критерии, которым должны соответствовать уставы территориальных общин, определить их функции. Формулируются институциональные и функциональные факторы модернизации существующей на сегодня в г. Киеве системы муниципального управления и предпосылки разработки и принятия новой редакции Устава территориальной громады Киева с учетом практики применения действующей редакции, предложена модель его структуры. Предпринята попытка прогнозировать юридические, политические, социально-экономические, психологические и другие последствия принятия и применения новой редакции Устава территориальной громады Киева.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; территориальная община; устав территориальной общины; уставное нормотворчество; муниципальная реформа

**Постановка проблеми.** Актуальність теми та постановка проблеми. Нові чинники функціонування та модернізації правової системи України, поступове становлення муніципального права як самостійної галузі права обумовили необхідність визначення ролі й місця статутів територіальних громад у системі джерел права, а також утворення науков обґрунтованої концепції статутної нормотворчості.

Слід констатувати, що сучасний стан якості нормативно-правових актів, які приймаються у системі місцевого самоврядування, у першу чергу статутів територіальних громад в Україні, засвідчує необхідність удосконалення як організаційно-правового та процесуального, так і конституційно-правового забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. В основі цих кардинальних перетворень, з одного боку, має бути прагнення суб'єктів місцевого самоврядування до створення локальної системи нормативно-правового, у тому числі статутного регулювання муніципальних відносин, а з іншого боку, цілеспрямована політика держави, спрямована на децентралізацію нормотворчих функцій та повноважень суб'єктів публічно-владних відносин, їх переміщення на рівень територіальних громад.

Також серед актуальних проблем статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні можна виділити питання щодо визначення місця статуту територіальної гро-

мади у системі джерел права, з'ясування ролі статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні у правовій системі, дослідження її сутнісних та структурно-функціональних характеристик тощо. Здебільшого сучасна правова теорія не містить чітких відповідей на проблемні питання утворення й реалізації норм статутів територіальних громад, а також процесуального забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. У цьому аспекті особливо актуалізується проблематика принципів і методів статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, розробка загальних процедур, на основі яких мають розроблятися, прийматися та застосовуватися статuti територіальних громад, тлумачитися їх зміст.

Актуальність проблематики підсилюється ще й тим, що сьогодні активізувалася робота з підготовки і проведення муніципальної реформи. Адже питання реформування місцевого самоврядування відноситься до числа пріоритетних напрямів діяльності Конституційної Комісії, утвореної у 2015 році Президентом України П.О.Порошенком. Слід констатувати, що результативність реформаторських дій держави у сфері місцевого самоврядування значною мірою залежить від самоврядної активності самого населення, має спиратися на його самоорганізацію та ініціативу. У цьому зв'язку, колосальний потенціал закладено у статутах територіальних громад, які, як свідчить зарубіжний досвід, є одним з найбільш

ефективних нормативно-правових інструментів локальної саморегуляції.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Сьогодні зарубіжна і вітчизняна юридична наука характеризується глибоким теоретичним та методологічним аналізом правосуб'єктності всіх елементів системи місцевого самоврядування, напрямів та видів їх діяльності, форм і методів взаємодії між місцевим самоврядуванням та державною владою тощо. Вивченню теоретичних засад інституціоналізації та конституювання місцевого самоврядування, його правових, економічних, правових, територіальних основ, присвячені праці багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Так, суттєвий внесок у становлення теорії муніципального права в цілому та концептуальних засад муніципального статутного права, зокрема, зробили М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, В. Р. Барський, Д. Д. Заяць, Т. О. Калиновська, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзих, О. С. Орловський, М. О. Петришина, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, Н. О. Чудик та ін.

Особливо слід виділити здобутки вітчизняних науковців, які досліджували проблематику статутів територіальних громад та муніципальної нормотворчості на дисертаційному рівні. Зокрема, йдеться про праці В. Р. Барського «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні» [2], І. О. Зайцевої «Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні» [3], Д. Д. Заяць «Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні» [4], І. В. Ідесіс «Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики» [5], Т. О. Калиновської «Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні» [6], М. О. Петришиної «Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні» [7] та Н. О. Чудик «Статут територіальної громади як джерело конституційного права України» [8].

Втім, незважаючи на важливість проблематики муніципального статутного права, в Україні, залишається ще чимало прогалів, які повинні заповнити подальші наукові дослідження. Недослідженими залишаються питання теоретико-методологічних засад ста-

тутньої нормотворчості у місцевому самоврядуванні в контексті конституційно-правової модернізації, реформування адміністративно-територіального поділу, раціоналізації та оптимізації організаційних структур та функцій муніципального управління, сталого розвитку територіальних громад тощо. Особливо відчутними ці проблеми є у територіальних громадах великих міст, у тому числі й насамперед територіальній громаді міста Києва.

**Мета дослідження.** У рамках цієї публікації автори, спираючись на наукові здобутки вітчизняних вчених та експертів з питань місцевого самоврядування та муніципальної статутної нормотворчості, здійснюють спробу розглянути деякі концептуальні проблеми вдосконалення та розвитку статутної регламентації місцевого самоврядування у м. Києві.

**Виклад основного матеріалу.** Слід зазначити, що у м. Києві частково закладено базові локально-правові засади місцевого самоврядування, зокрема, на основі чинного законодавства України прийнято Статут територіальної громади, ряд інших локальних нормативно-правових актів, які створюють правові та організаційні основи діяльності Київської міської ради, її виконавчого органу, органів самоорганізації населення, а також реалізації права киян на місцеву ініціативу, громадські слухання, петиції тощо.

Втім, серед цих актів особливе та унікальне місце займає саме статут територіальної громади – своєрідна «комунальна конституція» міста. Світовий досвід свідчить, що саме муніципальні статути (хартії) дають територіальним громадам можливість самостійно в межах закону обрати структуру свого муніципального управління, забезпечуючи своєрідний плюралізм форм місцевої демократії.

Вони конкретизують та адаптують до місцевих умов численні законоположення, впорядковують їх у логічному викладенні, сприяють виникненню у населення правильних і досить повних уявлень про структуру та роботу механізму місцевого самоврядування, створюють легальні умови для формування і впровадження прав та інтересів членів територіальної громади, що обумовлені природою місцевого самоврядування (так званих муніципальних прав та інтересів).

На основі аналізу наукових публікацій,

вітчизняного та зарубіжного досвіду локальної нормотворчості можна зробити висновок, що статут територіальної громади міста має відповідати таким критеріям:

законність – відповідність чинному законодавству, здатність розвивати його та, по можливості, нівелювати існуючі в ньому правові колізії та прогалини;

політична нейтральність – здатність забезпечувати умови для реалізації сталої, послідовної міської політики незалежно від змін у політичній сфері;

системність – здатність забезпечувати комплексний підхід до регламентації об'єкта регулювання та створення певної цілісності, єдності;

креативність – здатність поєднувати адміністративні та демократичні методи управління;

спадкоємність – здатність зберігати стабільні умови життєдіяльності територіальної громади при обранні представницьких органів нового скликання;

динамізм – здатність своєчасно реагувати на зміни чинного законодавства та трансформаційні процеси в українському суспільстві тощо.

Здійснюючи регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної громади міста, статут виконує такі основні функції:

легітимну – визначення легітимності територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування міста;

управлінську – визначення умов для ефективного управління у територіальній громаді міста;

регуляторну – встановлення загальних норм регулювання взаємин між суб'єктами місцевого самоврядування міста;

правотворчу – уточнення правового поля діяльності суб'єктів місцевого самоврядування міста;

інноваційну – забезпечення динаміки розвитку міста відповідно до стратегічного плану, закріплення механізмів інноваційних процесів;

реформаторську – створення передумов для реформування життя міста;

правоустановчу – визначення прав та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування міста;

правозахисну – визначення гарантій прав

та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування міста, відповідальності та способів їхнього захисту;

етичну – визначення норм та правил взаємин суб'єктів місцевого самоврядування міста тощо.

У сучасних умовах статут стає своєрідним «індикатором» здатності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно в межах Конституції та законів вирішувати всі питання місцевого значення, він відіграє роль ефективного нормативно-правового інструменту реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Від часу прийняття чинного Статуту територіальної громади міста Києва у 2002 р. та базових локальних нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування його здійснення у м. Києві відбувалося фактично лише на рівні Київської міської ради, її виконавчого органу та Київського міського голови, оскільки через низку об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх і зовнішніх причин, територіальна громада м. Києва та інші суб'єкти локальної самоорганізації виявилися неспроможними виконувати функції та повноваження місцевого самоврядування або ж їх безпосередня участь у їх здійсненні мала суто формальний характер (місцеві вибори, функціонування органів самоорганізації населення тощо). Подекуди вони взагалі були усунені від цього процесу.

Існуюча на сьогодні у м. Києві модель організації та функціонування місцевого самоврядування та її локальна нормативно-правова основа не задовольняють потреб територіальної громади та її членів – жителів м. Києва (киян) і не в повній мірі відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, сучасним стандартам муніципальної демократії.

Функціонування місцевого самоврядування у міській територіальній громаді та її структурних складових – територіальних мікроколективів жителів районів у місті, мікрорайонів, кварталів тощо не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку киян, їх самоорганізації та самодіяльності на основі принципів субсидіарності та децентралізації, самореалізації їх ініціатив та творчого потенціалу, захисту їх муніципальних прав, на-

дання їм органами місцевого самоврядування міста високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг тощо.

У цьому зв'язку, можна визначити наступні інституційні та функціональні чинники модернізації існуючої на сьогодні у м. Києві моделі місцевого самоврядування та передумови розробки і прийняття нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва:

- неспроможність територіальної громади через вкрай суперечливий муніципальний розвиток м. Києва, жителі якого – кияни так і не стали повноцінною та дієздатною у політико-правовому та соціально-економічному відношенні територіальною громадою, у тому числі внаслідок відсутності якісного та функціонального статуту. Чинний Статут не є документом, який сприяє процесу формування територіальної громади м. Києва (муніципалізації), тобто муніципальної спільноти (а не просто математичної сукупності, як це фактично є сьогодні) людей – жителів (киян), об'єднаних необхідністю вирішення спільних питань тощо;

- відсутність субсидіарності та реальної децентралізації у місті – з огляду на низку причин, у тому числі відсутності якісного статутного регулювання муніципального життя, територіальна громада м. Києва, присутня носить факультативний або другорядний, у порівнянні з іншими суб'єктами міської влади, характер, що суперечить Конституції України та всім міжнародним стандартам місцевого самоврядування;

- фіктивність та номінальний характер – чинний Статут територіальної громади м. Києва так і не став документом з установчою природою: жодного самостійного значення у процесі формування самоврядування територіальної громади у будь-якій сфері міського життя (господарсько-економічній, соціальній, духовно-культурній, організаційно-правовій, інформаційній тощо) з точки зору його реальності він не відіграє;

- дисфункціональність – чинний Статут територіальної громади м. Києва визначає питання, які, головним чином, уже врегульовані Конституцією та законами, тобто функцію муніципально-правового статутного регулювання не здійснює;

- юридична сила та дія по вертикалі – враховуючи, що за своєю природою та характером функції статут територіальної громади

повинен мати вищу юридичну силу щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування, тобто у вертикалі локальних актів він має бути пріоритетним документом, місце чинного Статуту територіальної громади м. Києва в ієрархії муніципальних актів столичної влади має суто номінальний характер;

- дія по горизонталі – статут територіальної громади має бути основою для подальшої локальної нормотворчості, тобто створювати оптимальні умови для розвитку усієї локальної системи актів місцевого самоврядування. Правотворча та комунікативна роль чинного Статуту територіальної громади м. Києва в формуванні та розвитку розвиненої системи муніципальних актів столичної влади майже не відчутна;

- історична пам'ять – статuti та установчі акти територіальних громад мають давню традицію і відігравали, свого часу надзвичайно важливу роль в історії становлення та розвитку різноманітних форм місцевого самоврядування у м. Києві (самоврядність та особливе значення Києва за часів України-Руси, Повість временних літ, Руська Правда, Уставна грамота Литовського Великого князя Олександра київським міщанам 1494 р. щодо київських вільностей та прав на самоврядування, Жалувана грамота Литовського Великого князя Олександра київським міщанам про звільнення їх від оплати мита 1497 р., Уставна великокняжа грамота Київському війську і міщанам про воєводські прибутки 1499 р., Уставна підтверджувальна грамота жителям київської землі 1507 р., Жалувана грамота польського короля Сигізмунда Августа місту Києву 1545 р., Конституція Пилипа Орлика 1710 р. тощо). Історичні особливості здійснення місцевого самоврядування визначаються в якості мети, яка має враховуватися при прийнятті статуту територіальної громади села, селища, міста (частина перша ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Втім чинний Статут територіальної громади м. Києва не відображає муніципальну історію Києва та муніципальні традиції його територіальної громади;

- столичні функції – м. Київ відповідно до Конституції України є столицею України, зокрема: 1) політичним центром держави; 2)

місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади; 3) місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні. Також м. Київ є місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації та їх органів. Київ є місцем розташування відповідних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Наявність столичних функцій не має приводити до ігнорування, зменшення, звуження, нівелювання муніципальних прав киян;

- демографічні проблеми та територіально-просторові особливості – на великій території (836 кв. км) проживає значна кількість людей – Київ є найбільшим містом України і сьомим за чисельністю населення в Європі. Станом на 1 серпня 2016 року наявне населення у Києві становило 2 908 249 осіб, постійне дещо менше – 2 866 942. За останніх десять років населення міста стабільно зростає в середньому на 20 тис. осіб за рік. У місті розташований колосальний житловий фонд, численні будівлі різних державних та комунальних установ і організацій, об'єкти промисловості та транспорту, що має знайти своє відображення у новому Статуті територіальної громади м. Києва;

- фінансово-економічні особливості – перспективи розвитку територіальної громади м. Києва пов'язані з закріпленням позитивних тенденцій останніх років, їх поглибленням на основі використання цілого ряду можливостей і особливостей, зокрема: вигідне географічне розташування на перехресті численних транспортних шляхів, що створює передумови для поглиблення торговельних відносин; високий професійний, освітній і культурний рівень киян, наявність висококваліфікованих інженерів, технологів, робітників і службовців-менеджерів, відносна дешевизна робочої сили порівняно з зарубіжними країнами, міграційний приплив кваліфікованої робочої сили; потужний економічний потенціал, розвинена система комунікацій; великий культурний і туристично-рекреаційний потенціал, сконцентрований у мережі об'єктів культури і мистецтва, унікальних природних пам'яток; унікальність пам'яток історії, культури й архі-

тектури підвищують його туристично-екскурсійні можливості; привабливість з точки зору престижності проживання, якості середовища життєдіяльності, різноманітності культурно-мистецьких і суспільних подій; можливості для подальшого просторового розвитку – наявність майданчиків перспективної забудови високої цінності, резерви планувального каркасу, значні територіальні ресурси у власності територіальної громади м. Києва тощо. Ситуація, яка склалася у зв'язку з особливостями положення м. Києва як столиці України, безумовно, не може не впливати, а в певних випадках і детермінувати особливості організації та діяльності публічно-владних структур міста, його внутрішньо муніципального територіального устрою, нормативно-правової фіксації цих особливостей, у т. ч. муніципальної статутної регламентації.

Вказані та інші фактори свідчать про те, що чинний Статут територіальної громади м. Києва посуті виконав свою роль як основного локального акту саморегуляції територіальної громади міста, вичерпав свої функціональні можливості. За цих умов об'єктивно постає питання щодо прийняття нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва, який матиме абсолютно інше предметно-функціональне значення та структурне наповнення, займатиме вирішальну роль у системі нормативно-правового регулювання питань самоврядування та самоорганізації територіальної громади міста Києва.

На сьогодні актуалізується питання щодо запровадження різних інноваційних варіантів побудови системи муніципального управління в місті, що може становити предмет широкого громадського та експертного обговорення з тим, щоб обрати та закріпити в новій редакції Статуту найбільш оптимальну для м. Києва модель, сформулювати механізми процесу реалізації та захисту муніципальних прав киян.

Безумовно, нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування в Києві поєднує в собі ті особливості, які притаманні йому як місту з особливим статусом – столиці України, територіальна громада якого становить майже 3 млн жителів. В основі нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в Києві – Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про місцеві державні адміністра-

ції», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори» тощо.

Визначальну роль у формуванні та здійсненні самоврядування територіальної громади м. Києва мають відігравати фундаментальні міжнародні муніципальні стандарти, насамперед, положення Європейської хартії місцевого самоврядування, додаткового протоколу до неї, Стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15 – 16 жовтня 2007 р., Європейської хартії міст II – Маніфест нової урбаністики (Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 269 (2008), 29 травня 2009 р.), Європейської ландшафтної конвенції (20 жовтня 2000 р.), Екологічної Угоди Міст (5 червня 2005 р.), інших міжнародних актів, які містять багато положень, що безпосередньо пов'язані із процесами інституціоналізації та функціонування громадянського суспільства та локальної демократії.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування у м. Києві, є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування. Це - регламент Київської міської ради, рішення Київської міської ради, розпорядження Київського міського голови тощо.

Водночас конституюючим локальним нормативно-правовим актом безперечно є нова редакція Статуту територіальної громади м. Києва.

Можна запропонувати наступну модель структури нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва:

Преамбула, в якій чітко визначатимуться предмет Статуту, його законодавча основа, мета прийняття.

Розділ I. Загальні положення, які міститимуть лаконічний історичний нарис про м. Київ (заснування, надання магдебурзького права – самоврядні традиції, набуття статусу столиці, звання міста-героя тощо), визначатиме особливості статусу м. Києва як столиці України, статусні характеристики територіальної громади м. Києва (членство в громаді), пам'ятні дати та святкові дні територіальної громади м. Києва (день міста, храм тощо), почесні звання територіальної громади м. Києва (почесний громадянин міста – кри-

терії присвоєння, порядок ініціювання та розгляду питання про присвоєння, спеціальні відзнаки), нагороди та відзнаки територіальної громади із зазначенням дати заснування, особливості символіки територіальної громади м. Києва (герб, прапор, гімн – опис, дата затвердження) тощо.

Розділ II. Межі території громади та її географічне положення, у рамках якого регламентуватиметься територія громади як окремої адміністративно-територіальної одиниці, що не входить до складу жодної іншої адміністративно-територіальної одиниці, закріплюватиметься площа міста, демографічна характеристика громади, гідрографічна сітка, площа лісового та паркового фонду, наявність родовищ корисних копалин, стан їх розробки, наявність функціональних зон – територіальні зони зі спеціальним статусом (історико-заповідні, лісопаркові, промислові тощо), загальний порядок найменування, перейменування територіальних об'єктів громади – територіальних зон зі спеціальним статусом, вулиць, мікрорайонів, проспектів, бульварів, провулків, майданів (площ), мостів, парків, скверів тощо, засади взаємовідносин територіальної громади м. Києва з іншими громадами, міжнародних зв'язків, у т. ч. побратимські зв'язки, перелік громад, з якими межує територіальна громада м. Києва (з півночі, півдня, заходу, сходу) тощо.

Розділ III. Правова основа Статуту, у рамках якого закріплюватиметься порядок затвердження Статуту, внесення до нього змін (включаючи процедуру громадського обговорення), визначатиметься юридична сила Статуту (найвища щодо всіх інших муніципальних актів, за винятком тих, що затверджуються на місцевому референдумі), закріплюватиметься принцип, згідно з яким правові акти органів міського самоврядування громади та їхніх посадових осіб, що суперечать цьому Статуту, не підлягають застосуванню і виконанню, визначатимуться засади лобіювання та захисту прав і законних інтересів територіальної громади, її членів при прийнятті нових законодавчих актів, участі громади у муніципальному нормотворчому процесі тощо.

Розділ IV. Взаємовідносини територіальної громади, її органів та посадових осіб з органами державної влади, установами, підприємствами і організаціями, яким визнача-

тимуться загальні засади взаємовідносин з органами виконавчої влади, діяльність яких поширюється на територію громади, взаємовідносин з органами судової влади, прокуратури, іншими правоохоронними органами, підприємствами, установами і організаціями, що перебувають на території громади, окремо – з об'єктами комунальної власності міста. Також у даному розділі міг би знайти своє втілення принцип підтримки територіальною громадою корпоративної соціальної відповідальності, благодійництва, меценатства та спонсорства

Розділ V. Сталій розвиток міста, в якому визначатимуться засади та способи планування розвитку міста (генеральний план розвитку міста, Стратегія соціально-економічного та культурного розвитку тощо), надаватимуться характеристики Генерального плану як основного виду містобудівної документації територіальної громади, який визначає довгострокову політику щодо розвитку, планування, забудови та іншого використання території громади з урахуванням як історичних традицій забудови, збереження та відновлення історичних об'єктів, так і сучасних потреб розвитку і новітніх тенденцій містобудування, Стратегії соціально-економічного та культурного розвитку, що має затверджуватися на строк не менше як двох каденцій депутатів Київради. Завдання, що мають бути вирішені в процесі стратегічного планування. У цьому розділі може фіксуватися характеристика короткотермінового планування соціально-економічного та культурного розвитку громади, визначатися засади муніципального замовлення в контексті стратегічного планування, організаційно-правові основи взаємовідносин міста з областю, співробітництво територіальної громади міста з територіальними громадами Київської області в сфері соціально-економічного та культурного розвитку (міжмуніципальне співробітництво) тощо.

Розділ VI. Загальні засади організації та функціонування системи місцевого самоврядування має закріплювати структуру системи місцевого самоврядування та принципи функціонування суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Розділ VII. Територіальна громада – первинний суб'єкт права на місцеве самоврядування має надавати характеристику територіальної громади як первинного суб'єкта права

на місцеве самоврядування (в тому числі – характеристика внутрішньої структури територіальної громади: жителі районів у місті, жителі мікрорайонів тощо), встановлювати правоздатність (цивільно-правова, господарсько-правова) територіальної громади м. Києва, закріплювати питання виключної компетенції територіальної громади м. Києва, а також, можливо, перелік питань, які не може безпосередньо вирішувати територіальна громада. У цьому ж розділі могли б визначитися засади партисипативної демократії – коротка характеристика кожної з окремих форм: місцевий референдум, загальні збори, громадські слухання, петиції, місцеві ініціативи, консультативно-дорадчі органи, громадські роботи тощо.

У Розділі VIII. Схема муніципального управління в територіальній громаді варто було б визначити систему органів муніципального управління, принципи розподілу відповідальності між різними рівнями управління, засади громадського контролю за діяльністю органів муніципального управління та їх відповідальності.

У Розділі IX. Права та обов'язки членів територіальної громади міста варто було б здійснити градацію членів територіальної громади за обсягом право- та дієздатності на дві категорії: повноправні члени територіальної громади: громадяни України – жителі громади, які, відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеві вибори», мають активне виборче право. Зазначені особи володіють муніципальною право- та дієздатністю в повному обсязі, та члени територіальної громади з обмеженою муніципальною право- та дієздатністю: жителі громади, які є іноземцями, особами без громадянства; неповнолітні громадяни України; громадянами України, яких визнано судом недієздатними або такі, що перебувають на строковій військовій службі чи відбувають покарання в місцях позбавлення волі. У цьому ж розділі міг би знайти закріплення принцип, згідно з яким особи, які, відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання», інших актів законодавства України, не зареєстрували своє місце проживання в м. Києві, але які володіють нерухомим майном (нерухомістю) на території міста, працюють на території громади, ведуть іншу діяльність,

пов'язану зі сплатою податків до міського бюджету, користуються усіма правами членів міської громади, окрім активного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях та права місцевої ініціативи. Рішенням Київської міської ради для цієї категорії осіб можуть встановлюватись право користування інфраструктурою міста, а також порядок отримання соціальних, освітніх, медичних та інших послуг на рівних умовах з членами територіальної громади.

У даній частині нової редакції Статуту варто було б закріпити принцип, згідно з яким права члена територіальної громади, окрім активного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) членів територіальної громади за місцем проживання, надаються також Почесним громадянам м. Києва незалежно від місця їхнього проживання, а також, за рішенням Київської міської ради – особам, які не є членами міської громади, але отримали у відповідності із Законом України «Про правовий статус і права закордонних українців» статус закордонного українця або мають значні, офіційно визнані заслуги перед територіальною громадою Києва.

Центральним питанням, яке мало б знайти закріплення у даному розділі Статуту, це встановлення переліку прав членів міської територіальної громади, які доцільно визначати як додаткові до встановлених Конституцією і законами України. Зокрема, до нього можна було б включити: 1) забезпеченість якісною питною водою; 2) якісне електропостачання; 3) ефективна система прибирання та вивезення сміття з вулиць, прибудинкових територій та під'їздів багатоквартирних будинків у населених пунктах громади; 4) забезпеченість належним транспортним сполученням – як внутрішнім, так і зовнішнім; 5) розгалуженість і якість доріг; 6) освітленість вулиць і під'їздів будинків у темну пору доби; 8) забезпечення тиші на вулицях та у житлових будинках у нічну пору; 9) ефективна система безпеки громадян та захисту їхнього майна (боротьба зі злочинністю; охорона громадського порядку, попередження та ліквідація наслідків стихійного лиха); 10) наявність умов для своєї зайнятості; 11) доступність та якість медичних послуг відповідно до державних стан-

дартів; 12) доступність та якість освітніх послуг відповідно до державних стандартів; 13) ефективна система надання побутових послуг; 14) доступність та якість мобільного зв'язку та інтернет-мереж; 15) забезпеченість місцями для відпочинку і дозвілля; 17) забезпеченість закладами культури (бібліотеки, будинки культури, кінотеатри тощо); 18) вільний доступ до всіх природних об'єктів та угідь у межах громади – лісів, берегів рік та озер тощо.

Можна було б закріпити принцип, згідно з яким у своїй діяльності із задоволення потреб членів територіальної громади органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи, органи самоорганізації населення, комунальні підприємства, установи та організації керуються політикою якості, яка затверджується Київською відповідно до міжнародних стандартів якості, зокрема ISO 9001.

Перелік обов'язків членів територіальної громади міг би визначатися за аналогією з переліком їх муніципальних прав. Зокрема, до їх переліку можна було б включити обов'язки: 1) збереження та розвиток традицій, звичаїв та особливостей територіальної громади, шанобливе ставлення до її історії, до об'єктів історико-культурної спадщини; 2) сприяння сталому розвитку територіальної громади; 3) недискримінації та толерантного ставлення до усіх членів територіальної громади незалежно від їхнього етнічного походження, віросповідання, політичних переконань тощо; 4) сприяння реалізації права членів територіальної громади на задоволення передбачених цим Статутом основних соціально-побутових, економічних, безпекових, культурно-духовних потреб; 5) бережливе ставлення до довкілля, зелених насаджень, екології території громади.

У цьому розділі варто закріпити механізми захисту прав членів територіальної громади. Зокрема, по-перше, з метою захисту прав і свобод членів територіальної громади, їх окремих категорій (пенсіонери, інваліди, ветерани війни, репресовані, національні меншини, вимушені переселенці, учасники АТО тощо) рішенням Київської ради може бути запроваджено інститут Громадського уповноваженого територіальної громади з питань захисту їхніх прав (Муніципальний омбудсман); по-друге, з метою дотримання прав дітей (осіб

у віці до 14 років) і підлітків (осіб у віці від 14 років до 18 років) – інститут Громадського уповноваженого територіальної громади з прав дітей і підлітків (Дитячий омбудсман).

Розділ X. Матеріальна та фінансова основи територіальної громади міг би закріплювати принцип права територіальної громади на комунальну власність, загальні засади визначення переліку об'єктів права комунальної власності, встановлювати загальний порядок обліку об'єктів комунальної власності територіальної громади, що має здійснюватися у відкритому Реєстрі таких об'єктів, який знаходиться на офіційному веб-сайті територіальної громади.

Можливо доцільно встановити перелік інформаційних ресурсів, що мають міститися в Реєстрі. З метою запровадження належного громадського контролю за використанням об'єктів комунальної власності територіальної громади могла б утворюватися Громадська інвентаризаційна комісія територіальної громади, до складу якої включались би представники інститутів громадянського суспільства міста, які мають належний рівень кваліфікації.

У цьому ж розділі могла б визначитися структура фінансової основи територіальної громади, закріплюватися питання складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності бюджету територіальної громади із забезпеченням прозорості бюджетного процесу та запровадження партисипаторного бюджету (бюджету участі) тощо.

Завершували б нову редакцію Статуту територіальної громади міста Києва Розділ XI. Внесення змін до Статуту та Розділ XII. Прикінцеві положення, які, як правило, є традиційними для такого роду документів.

На наше переконання, в зв'язку з прийняттям нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва можна очікувати наступні юридичні, політичні, соціально-економічні, психологічні та інші наслідки його застосування:

- створюватимуться локальні нормативно-правові передумови для становлення територіальної громади м. Києва як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, внаслідок чого вона зможе безпосередньо реалізовувати свою соціально-політичну та господарсько-економічну

правосуб'єктність, вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення;

- створюватимуться локальні нормативно-правові засади розподілу повноважень та відповідальності між суб'єктами системи місцевого самоврядування у м. Києві;

- визначатимуться особливості правосуб'єктності жителів – членів територіальної громади м. Києва як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування, що сприятиме створенню муніципально-правових можливостей їх самоорганізації, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, стимулюватиме розвиток різних форм господарсько-економічної, соціально-культурної та політичної активності за місцем проживання.

#### Висновки:

1. Статут територіальної громади займає особливе місце в системі локальних муніципальних нормативно-правових актів, виступає своєрідним «індикатором» здатності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно в межах Конституції та законів вирішувати всі питання місцевого значення, він відіграє роль ефективного нормативно-правового інструменту реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування.

2. Існуюча на сьогодні у м. Києві (як і в інших містах України) модель організації та функціонування місцевого самоврядування, її локальна нормативно-правова основа не задовольняють потреб територіальної громади, завданням муніципальної реформи і не в повній мірі відповідають сучасним стандартам муніципальної демократії.

3. Сьогодні існує нагальна потреба в оновленні статутно-правового регулювання питань організації і функціонування систем муніципального управління в м. Києві в контексті реформи територіальної організації влади та у відповідності до Європейської хартії міст II (маніфест нової урбаністики) [9] та Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [10].

4. У структурі оновлених статутів територіальних громад поряд з традиційними доцільно передбачити такі розділи: сталий розвиток територіальної громади, права та обов'язки членів територіальної громади, вза-

смовідносини територіальної громади, її органів та посадових осіб з органами державної влади, установами, підприємствами і організаціями тощо.

5. Статутне регулювання розподілу повноважень має базуватися на принципі субсидіарності, що поширюється на внутрішньоміські території (райони у місті, квартали тощо) та передбачає делегування повноважень загальноміських органів відповідним районним у місті радам, органам самоорганізації населення (їх асоціаціям).

6. Закріплюючи пріоритети сталого розвитку міста в Статуті доцільно передбачити регламентацію таких напрямів муніципальної

діяльності як: економічний розвиток, розвиток міської екології, запровадження сучасних форм урбаністики, забезпечення стійкої мобільності шляхом запровадження різноманітних видів міського транспорту.

7. Оновлення Статуту територіальної громади м. Києва з урахуванням пропозицій, сформульованих у статті, сприятиме створенню локальної нормативно-правової передумови для реального становлення територіальної громади міста, дозволить їй безпосередньо реалізовувати свою соціально-політичну та господарсько-економічну правосуб'єктність, вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170
2. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221 с.
3. Зайцева І. О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. О. Зайцева. – Маріуполь, 2013. – 236 с.
4. Заяць Д. Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні: дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. упр. : спец.: 25.00.04 «Міське самоврядування» / Д. Д. Заяць. – Львів, 2010. – 211 с.
5. Ідесіс І. В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – 222 с.
6. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Т. О. Калиновська. – Київ, 2011. – 250 с.
7. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М. О. Петришина. – Харків, 2010. – 222 с.
8. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н. О. Чудик. – Київ, 2011. – 228 с.
9. Європейська хартія міст II (маніфест нової урбаністики) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf>.
10. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_946)

## REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini» [The Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»]. 1997. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR) 24, 170 (in Ukrainian).
2. Bars'kyi, V. R., Normotvorchist' predstavnyts'kykh orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini : dys. na zdobuttya nauk. stupenya kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.02 «Konstytutsiynе pravo» [Normative representation of representative bodies of local self-government in Ukraine]. 2006. Odesa, 221 (in Ukrainian).
3. Zaytseva, I. O., 2013. Konstytutsiyno-pravove zabezpechennya statutnoyi normotvorchosti u mistsevomu samovryaduvanni v Ukraini: dys. na zdobuttya nauk. stupenya kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiynе pravo; munitsypal'ne pravo» [Constitutional and Legal Provision of Statutory Rulemaking in Local Self-Government in Ukraine]. Mariupol', 236 (in Ukrainian).
4. Zayats', D. D., 2010. Statutne rehulyuvannya systemy mistsevoho samovpyaduvannya v Ukpayini: dyc. na zdobuttya nauk. stup. kand. nauk z depzh. upp. : spets.: 25.00.04 «Mistseve camovpyaduvannya» [Statutory regulation of the local self-propagation system in Ukraine]. L'viv, 211 (in Ukrainian).
5. Idesis, I. V., 2016. Statuty terytorial'nykh hromad ukraiyins'kykh mist: problemy teorii ta praktyky [Statutes of territorial communities of Ukrainian cities: problems of theory and practice]. Uzhhorod, 222 (in Ukrainian).
6. Kalynovs'ka, T. O., 2011. Normatyvno-pravovi akty mistsevykh rad yak orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Regulatory acts of local councils as bodies of local self-government in Ukraine]. Kyiv, 250 (in Ukrainian).
7. Petryshyna, M. O., 2010. Normotvorcha diyal'nist' v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Normative activity in local self-government bodies in Ukraine]. Kharkiv, 222 (in Ukrainian)..
8. Chudyk, N. O., 2011. Statut terytorial'noyi hromady yak dzhereło konstytutsiynoho prava Ukrainy [Statute of a territorial community as a source of constitutional law of Ukraine]. Kyiv, 228 (in Ukrainian).
9. Yevropeys'ka khartiya mist II (manifest novoyi urbanistyky) [European Charter for Cities II (Manifest New Urbanism)]. Access mode:<http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> (in Ukrainian).
10. Dodatkovyy protokol do Yevropeys'koyi khartiyyi mistsevoho samovryaduvannya pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of the local government]. Access mode:[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_946) (in Ukrainian).

**Батанов Олександр Васильович** – доктор юридичних наук, професор  
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України  
Адреса: 01601, м. Київ, вул. Троїхсвятительська, 4

**Кравченко Віктор Віталійович** – кандидат юридичних наук, професор  
Академія праці, соціальних відносин і туризму  
Адреса: 03187, м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3-А

**Batanov Oleksandr V.** – doctor of Legal sciences, Full Proof.  
Institute of State and Law of V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine  
Address: 4, Trokhsvyatytska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

**Kravchenko Viktor V.** – PhD in Legal Sciences, Full Proof.  
Academy of Labor, Social Relations and Tourism  
Address: 3-A, Kil'tseva doroha Str., Kyiv, 03187, Ukraine