

УДК 347.193 DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(102\)12](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(102)12)

КІСЛОВСЬКИЙ Андрій аспірант кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»
E-mail: niamh@ukr.net вул. Академічна, 2, м. Одеса, 65009, Україна
ORCID ID: 0000-0002-1884-3968

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Обґрунтовано фрагментарність регламентації чинного законодавства України щодо питання розробки та прийняття статутів територіальних громад українських міст, які являють собою розрізнені правові норми. За підсумками дослідження розроблено низку змін та доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та запропоновано доповнити Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» однією чи кількома статтями, присвяченими особливостям статутів об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: статuti територіальних громад, статuti територіальних громад міст, розробка статуту територіальної громади міста, прийняття статуту територіальної громади міста, місцева нормотворчість.

Кисловский А. Правовое регулирование принятия уставов территориальных общин. Обоснована фрагментарность регламентации действующего законодательства Украины по вопросам разработки и принятия уставов территориальных общин украинских городов, которые представляют собой разрозненные правовые нормы. По итогам исследования разработан ряд изменений и дополнений к Закону Украины «О местном самоуправлении в Украине» и предложено дополнить Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин» одной или несколькими статьями, посвященными особенностям уставов объединенных территориальных общин.

Ключевые слова: уставы территориальных общин, уставы территориальных общин городов, разработка устава территориальной общины города, принятие устава территориальной общины города, местное нормотворчество.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження полягає в тому, що на сучасному етапі муніципальної реформи значна увага приділяється практичній реалізації децентралізації публічної влади, принципу субсидіарності у фінансовій, компетенційній, інших сферах життя. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р., затвердження статутів територіальних громад є одним із заходів, що забезпечують створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [1]. Ця Концепція отримала схвальну оцінку фахівців з муніципального права, у т. ч. у частині важливості статутів територіальних громад для подальшої демократизації місцевого життя. Вона

передбачає надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, що є важливим для впровадження дієвих механізмів політичної та юридичної відповідальності цих осіб за свої передвиборні обіцянки та діяльність після обрання на посаду. Це лише один з позитивних впливів статуту територіальної громади.

Проте наразі в Україні далеко не кожна територіальна громад, особливо міська, має свій статут. Частково це пов'язано з відсутністю нормативної регламентації питань прийняття та розробки статутів на державному рівні. Особливо актуальним це питання є для українських міст з огляду на те, що міські ради значно переважають сільські та селищні ради за кількістю депутатів, а отже, за відсутності відповідних процесуальних норм розробка та прийняття статуту територіальної громади міста може відкладатись на доволі тривалий час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фахівці з муніципального права України нечасто приділяють увагу питанням нормативної регламентації розробки та прийняття статутів територіальних громад українських міст. Тому при проведенні дослідження застосовано загальні напрацювання щодо статутів територіальних громад, найбільш сучасними з яких є розробки Н. В. Мішиної щодо стану та перспектив муніципальної реформи та конституційної регламентації місцевого самоврядування в Україні [2–3]. І. В. Ідесіс досліджено проблемні питання прийняття та реєстрації статутів територіальних громад в Україні [4], О. В. Батановим та І. О. Зайцевою – напрями вдосконалення статутної нормотворчості: процедура розробки та прийняття статуту територіальної громади та концептуальні проблеми статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні [5–8].

Метою статті є узагальнення норм, якими наразі регламентовано розробку та прийняття статутів територіальних громад українських міст, формування пропозицій щодо шляхів подальшого вдосконалення нормативної регламентації у цій сфері.

Матеріали та методи. Проаналізовано напрацювання українських вчених, які досліджували статuti територіальних громад, переважно тих, що є спеціалістами у теорії держави і права, а також у галузі конституційного права. Застосовано здебільшого системний метод, за допомогою якого проаналізовано Конституцію України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в їхньому системному зв'язку, а також метод моделювання, за допомогою якого сформульовано пропозиції про подальше вдосконалення законодавства у цій сфері.

Результати дослідження. Конституція України наразі містить згадку про територіальні громади, але не про їхні статuti.

Стаття 140 Основного Закону України проголошує, що «міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл,

селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [9]. Зі змісту цієї статті випливає, що питання розробки та прийняття статуту територіальної громади міста може вирішуватись безпосередньо територіальною громадою. А відповідно до статті 143, територіальні громади можуть вирішувати питання місцевого значення не тільки безпосередньо, але й через утворені ними органи місцевого самоврядування, до яких наразі належать усі місцеві ради (члени територіальної громади, що мають активне виборче право, також обирають сільських, селищних, міських голів, але спірним залишається питання, чи можна їх віднести до органів місцевого самоврядування).

При аналізі муніципальної нормотворчості, яка охоплює також і розробку та прийняття статутів територіальних громад, важливо враховувати положення статті 144, відповідно до частини 1 якої «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території» [5]. Це є важливим тому, що статuti територіальних громад міст затверджуються саме рішеннями міських рад.

Наразі у Верховній Раді України на розгляді знаходиться Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р., реєстраційний номер 2217-а. У ньому пропонується внести до Конституції України норми про статuti територіальних громад, зокрема до статті 140, де у частині 9 буде встановлена норма щодо того, що «рада громади сприяє діяльності створених відповідно до закону та статуту територіальної громади органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх фінансами та майном» [10]. У двох попередніх проектах про статuti територіальних громад не йшлося (Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р., реєстраційний номер 4178 [11] та Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 7 липня 2014 р., реєстраційний номер 4178-а [12]). Адже сучасні погляди на сутність та зміст Основних Законів надають підстави рекомендувати не переобтяжувати ці акти зайвою термінологією, деталізацією. А отже, попри важливість статутів територіальних громад міст для подальшого розвитку міст, навряд чи наразі слід рекомендувати включати норми про них до Конституції України.

Норми Конституції України щодо місцевого самоврядування конкретизовано у Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». Наразі саме він є єдиним законом України, в якому йдеться як про статuti територіальних громад, так і про основи муніципальної нормотворчості загалом, так і щодо цих документів. Прийняті Закон України від 17 червня 2014 р. «Про співробітництво

територіальних громад» [13] та Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [14] не містять положень щодо статутів територіальних громад. І хоча співробітництво є цілком можливим без посилання на нього у статуті, та як правило відбувається без нього, то відсутність зауважень щодо особливостей статутів об'єднаних територіальних громад (порівняно зі статутами територіальних громад, що не вдавались до процедури об'єднання) не сприяє підвищенню уваги до цього нормативного акта серед актів муніципальної нормотворчості та збільшенню кількості прийнятих статутів об'єднаними територіальними громадами. Варто рекомендувати приділити певну увагу цьому питанню, доповнивши Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» однією чи кількома статтями, присвяченими особливостями статутів об'єднаних територіальних громад.

Ці статті слід розробляти з урахуванням положень Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [15], який є загальним відносно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що є спеціальним. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить низку посилань на статuti територіальних громад. Однак при розробленні проекту цього Закону порушено логіку у частині аналізованих нормативних актів. Спочатку по тексту Закону розміщено посилання на питання, що регламентуються у статутах територіальних громад:

➤ у частині 3 статті 8 – «порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади»;

➤ у частині 2 статті 9 – «порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

➤ у частині 4 статті 9 – «рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади»;

➤ у частині 4 статті 10 – «порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад»;

➤ у частині 4 статті 13 – «порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади» [11].

І лише статтю 19 «Статут територіальної громади села, селища, міста» присвячено аналізованому документу. Вона складається з трьох частин:

«1. З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого

самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста.

2. Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань.

3. Підставою для відмови в державній реєстрації статуту територіальної громади може бути його невідповідність Конституції та законам України. Відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку» [15].

У цій статті наголошено на необхідності державної реєстрації статуту територіальної громади уповноваженим органом державної влади. З 1997 р., незважаючи на триваючу муніципальну реформу, напрямами якої обрано децентралізацію публічної влади, перерозподіл повноважень з метою більш глибокої реалізації принципу субсидіарності, збільшення незалежності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, намагань якомога ширше залучити членів територіальної громади до участі у вирішенні питань місцевого значення, суб'єктами законодавчої ініціативи ніколи не пропонувалось скасувати цю норму. А це вбачається вчасним та актуальним. Водночас, потребує скасування і підзаконний акт, що її конкретизує – Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. [16].

У юридичній літературі такі думки висловлювались. Підтримує таку позицію І. В. Ідесіс, яка зазначає: «аналіз змісту цих актів надає підстави стверджувати, що державна реєстрація статутів територіальних громад відбувається за процедурою, ближчою до державної реєстрації не нормативно-правових актів, а статутів юридичних осіб публічного права. До того ж, ніколи не реєструються акти органів місцевого самоврядування – тільки акти органів державної влади. Не підлягають реєстрації і акти представницьких органів (крім того, в Україні немає іншого, ніж статут територіальної громади, нормативно-правового акта з назвою «статут») та резюмує, що «доцільним виявляється скасування вимоги про державну реєстрацію статутів територіальних громад. Адже вони є актами представницьких органів місцевого самоврядування, до яких завжди можна застосувати положення ч. 2 ст. 144 Конституції України щодо того, що «рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [4, с. 57].

Скасування вимоги про державну реєстрацію статутів територіальних громад вимагатиме виключення частин 2 та 3 зі статті 19 «Статут територіальної громади села, селища, міста». Що ж до частини 1 («З метою врахування історичних, національно-культурних,

соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста»), то її доцільно вважати частиною 1-1 статті 6 «Територіальні громади», розташувавши одразу після частини 1, яка наразі діє у такій редакції:

«1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста» [15].

Розміщення першої згадки про статuti територіальних громад у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 6 одночасно зі стислою характеристикою їхньої сутності сприятиме кращому сприйняттю згадки про ці документи у наступних статтях 8–10, 13 цього ж Закону.

Остання згадка про статuti територіальних громад у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься у статті 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад», у частині 1 якої встановлено:

«Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

1) затвердження регламенту ради; ...

48) затвердження статуту територіальної громади» [15].

У наведеній цитаті варто звернути увагу на послідовність, що обрали автори тексту Закону. Затвердження регламенту місцевої ради є пріоритетним питанням, і міські ради не є винятком у цьому випадку. Однак затвердження статуту територіальної громади розташовано не на другому місці, навіть не у «першій десятці», а під номером 48 серед питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Навряд чи це сприяє підвищенню впливовості статуту територіальної громади як акту муніципальної нормотворчості.

У зв'язку з цим запропоновано викласти пункт 1 частини 1 статті 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» у такій редакції:

«Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

1) затвердження статуту територіальної громади»;

А також доповнити частину 1 статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 1-1 такого змісту:

«1-1) затвердження регламенту ради».

Це є обґрунтованим навіть незважаючи на те, що процесуальні норми про прийняття статутів територіальних громад міст здебільшого містяться у регламенті міської ради. Але регламент ніколи не іменують «місцева конституція», «локальна конституція» тощо.

В юридичній літературі висловлювались думки щодо того, що «статут має прийматись на місцевому референдумі [16, с. 80]. О. В. Батанов у 2004 р. відзначав: «з огляду на те, що основною вимогою до представницького органу місцевого самоврядування є репрезентативність, він не має бути компетентнішим за територіальну громаду в конкретних галузях місцевого життя, позаяк його основна роль у системі місцевого самоврядування полягає у вираженні волі місцевих жителів. Тому вважаємо, що має бути передбачена можливість прийняття статуту територіальної громади безпосередньо населенням на місцевому референдумі» [5, с. 39]. О. В. Батанов та І. О. Зайцева підкреслюють, що «статутна нормотворчість – це визнана та гарантована державою діяльність територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо виявлення, ідентифікації, втілення інтересів територіальних громад, їх історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей та традицій шляхом прийняття, зміни або скасування статутів територіальних громад та інших пов'язаних з ними актів місцевого самоврядування з питань місцевого значення в межах Конституції та законів України» [6, с. 33]. Попри те, що Конституція не виключає внесення таких змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», це навряд чи є доцільним в умовах, коли відсутня законодавча регламентація, а отже, реальна можливість проведення місцевих референдумів.

У цілому реформування нормативної регламентації розробки та прийняття статутів українських міст має відбуватись поступово, адже «свого вдосконалення потребує вся система законодавства в сфері місцевого самоврядування, яка формувалася спонтанно та хаотично, за відсутності єдиної законодавчої бази та без взаємоузгодженості законодавчих актів між собою, що призвело до колізій норм муніципального права в цілому та муніципального статутного права зокрема» [7, с. 203]. Ті зміни та доповнення до актів чинного законодавства, які є актуальними наразі, і запропоновано нами.

Висновки. За підсумками узагальнення та аналізу норм, якими регламентується розроблення та прийняття статутів територіальних громад українських міст, запропоновано шляхи подальшого вдосконалення нормативної регламентації у цій сфері:

➤ не рекомендовано включати норми про них до Конституції України попри важливість статутів територіальних громад міст для подальшого розвитку міст;

➤ запропоновано частину 1 статті 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» («з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста») вважати частиною 1-1 статті 6 «Територіальні громади» цього ж Закону;

➤ запропоновано скасувати вимогу щодо державної реєстрації статутів територіальних громад та відповідно виключити зі статті 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» частини 2-3 та скасувати Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р.;

➤ запропоновано викласти пункт 1 частини 1 статті 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» у такій редакції: «Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: 1) затвердження статуту територіальної громади» та доповнити частину 1 статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 1-1 такого змісту: «1-1) затвердження регламенту ради»;

➤ доповнити Закон України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» однією чи кількома статтями, присвяченими особливостями статутів об'єднаних територіальних громад.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються у формулюванні тексту змін та доповнень до Закону України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» однією чи кількома статтями, присвяченими особливостями статутів об'єднаних територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Мішина Н. В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126-138.
3. Мішина Н. В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 67-72.
4. Ідесіс І. В. Проблемні питання прийняття й реєстрації статутів територіальних громад в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. № 10-2. Т. 1. С. 55-58.
5. Батанов О. В. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Юридичний журнал*. 2004. № 3. С. 38-40.
6. Батанов О., Зайцева І. Концептуальні проблеми статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. *Юридичний вісник*. 2013. № 4. С. 28-34.
7. Зайцева І. О. Муніципальна статутна нормотворчість в Україні: теоретико-методологічні проблеми становлення та розвитку. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2013. Вип. 5. С. 201-206. Серія: Право.
8. Зайцева І. О. Напрями вдосконалення статутної нормотворчості: процедура розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Вісник Запорізького національного університету*. *Юридичні науки*. 2013. № 1(2). С. 76-83.
9. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
10. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р., реєстраційний номер 2217-а. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

11. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р., реєстраційний номер 4178. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
12. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 7 липня 2014 р., реєстраційний номер 4178-а. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>.
13. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.
14. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
16. Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150. *Офіційний вісник України*. 1998. № 30. Ст. 1133.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2018.

Kislovsky A. Legal regulation of the adoption of statutes of territorial communities.

Background. *The urgency of the research topic is that at the present stage of the municipal reform, much attention is paid to the practical implementation of the decentralization of public power, the principle of subsidiarity in the financial, comptetional, and other spheres of life. In accordance with the Concept for the Reform of Local Government and Territorial Organization of Power in Ukraine, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 1, 2014, approval of the territorial communities' charters is one of the measures ensuring the creation of appropriate material, financial and organizational conditions for ensuring the implementation by local self-government bodies of their own and delegated authority.*

Analysis of recent researches and publications. *The experts on municipal law of Ukraine often do not pay attention to the normative regulation of the development and adoption of the territorial communities of Ukrainian cities' charters. Therefore, during the study, the author used the general works about the territorial communities' charters, including the articles of N. Mishyna («Municipal reform in Ukraine: state and prospects», 2018, «Constitutional regulation of local self-government in Ukraine: present and future», 2015), I. Idesis («Problematic Issues of the Acceptance and Registration of the Statutes of Territorial Communities in Ukraine», 2014), O. Batanov, I. Zaytseva («Directions for improving statutory rulemaking: the procedure for the elaboration and adoption of the charter of a territorial community», 2013, «Conceptual problems of statutory rulemaking in local self-government», 2013), other works by other researchers.*

The aim of the article is to generalize the norms, which are currently regulating the development and adoption of the Ukrainian cities' territorial communities' charters, and, based on their analysis, to formulate proposals on how to further improve the regulatory framework in this area.

Materials and methods. *The author uses the works of the Ukrainian scientists, which have researched the territorial communities' charters, mostly specialists in the constitutional law and in the theory of state and law. The main methods for the study are: systemic, that allows to see the Constitution, the Law of Ukraine «On Local Self-Government» as a system, and modelling, that allows to formulate the proposals how to improve the legislation of the field.*

Results. *In the article the author substantiates that the current legislation of Ukraine regulates the issues of drafting and adopting the territorial communities' charters of Ukrainian cities rather fragmentary; while the provisions on the development*

of the territorial communities' charters of Ukrainian cities are separate legal norms, from the contents of which relevant conclusions can be made indirectly. Based on the results of the study, a number of amendments and additions to the Law «On Local Self-Government in Ukraine» were formulated and a proposal was made to supplement the Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities» by one or several articles about the distinctive features of the united territorial communities' charters.

Conclusion. Based on the results of the generalization and analysis of the norms that are currently regulating the drafting and adoption of the territorial communities' charters of Ukrainian cities, such a proposals are made: a) it is not recommended to include norms about them in the Constitution of Ukraine despite the importance of the urban communities' charters for further urban development; b) Part 1 of Article 19 of the Law "On Local Self-Government in Ukraine" about the essence of the territorial community's charters shall be considered part 1-1 of Article 6 «Territorial Communities» of the same Law; c) it is proposed to abolish the requirement for state registration of territorial communities' charters and, accordingly, to exclude from section 19 of the Law «On Local Self-Government in Ukraine» Part 2-3 and to abolish the relevant by-laws; d) it is proposed to set out paragraph 1 of part 1 of article 26 «Exclusive competence of village, settlement and city councils» in the following wording: «Only at plenary meetings of a village, settlement, city council the following issues are solved: 1) approval of the territorial community charter» and to supplement part 1 Article 26 of the Law «On Local Self-Government in Ukraine», with the paragraph 1-1 as follows: «1-1) approval of the rules of the council».

Keywords: territorial communities' charters, territorial communities of cities' charters, dragging of the territorial community of the city's charter, adoption of the territorial community of the city's charter, local rulemaking.

REFERENCES

1. Konceptcija reformuvannja miscevogo samovrjaduvannja ta terytorial'noi' organizacii' vlady v Ukraї'ni, shvalena rozporjadzhennjam Kabinetu Ministriv Ukraї'ny vid 1 kvitnja 2014 r. [The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine, approved by the decree of Cabinet of Ministers of Ukraine from April 1, 2014]. (2014). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> [in Ukrainian].
2. Mishyna, N. V. (2018). Muncypal'na reforma v Ukraї'ni: stan i perspektyvy [Municipal reform in Ukraine: state and prospects]. *Pravo Ukraї'ny – The law of Ukraine*, 4, 126-138 [in Ukrainian].
3. Mishyna, N. V. (2015). Konstytucijna reglamentacija miscevogo samovrjaduvannja v Ukraї'ni: suchasnist' ta perspektyvy [Constitutional regulation of local self-government in Ukraine: the present and the prospects]. *Publichne pravo – Public law*, 3, 67-72 [in Ukrainian].
4. Idesis, I. V. (2014). Problemni pytannja pryjnjattja j rejestracii' statutiv terytorial'nyh gromad v Ukraї'ni [Problematic issues of acceptance and registration of the statutes of territorial communities in Ukraine]. *Naukovyj visnyk Mizhnarodnogo humanitarnogo universytetu – Scientific Herald of the International Humanitarian University*, 10-2. (Vol. 1), 55-58 [in Ukrainian].
5. Batanov, O. V. (2004). Pytannja rozrobky ta pryjnjattja statutu terytorial'noi' gromady [The issue of drafting and adopting the charter of a territorial community]. *Jurydychnyj zhurnal – Legal magazine*, 3, 38-40 [in Ukrainian].
6. Batanov, O., & Zajceva, I. (2013). Konceptual'ni problemy statutnoi' normotvorchosti u miscevomu samovrjaduvanni [Conceptual problems of statutory rulemaking in local self-government.]. *Jurydychnyj visnyk – Legal Bulletin*, 4, 28-34 [in Ukrainian].

7. Zajceva, I. O. (2013). Muncypal'na statutna normotvorchist' v Ukrai'ni: teoretyko-metodologichni problemy stanovlennja ta rozvytku [Municipal statute norm-making in Ukraine: theoretical and methodological problems of formation and development]. *Visnyk Mariupol's'kogo derzhavnogo universytetu – Bulletin of the Mariupol State University*, 5, 201-206 [in Ukrainian].
8. Zajceva, I. O. (2013). Naprjamy vdoskonalennja statutnoi' normotvorchosti: procedura rozrobky ta pryjnattja statutu terytorial'noi' gromady [Areas of improvement of statutory norm-making: the procedure for the development and adoption of the charter of a territorial community]. *Visnyk Zaporiz'kogo nacional'nogo universytetu. Jurydychni nauky – Bulletin of the Zaporizhzhya National University. Law Sciences*, 1(2), 76-83 [in Ukrainian].
9. Konstytucija Ukrai'ny (1996). Zakon Ukrai'ny vid 28 chervnja 1996 r. [The Constitution of Ukraine: The Law of Ukraine of June 28, 1996]. *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. St. 141 [in Ukrainian].
10. Proekt Zakonu Ukrai'ny «Pro vnesennja zmin do Konstytucii' Ukrai'ny (shhodo decentralizacii' vlady)» vid 1 lypnja 2015 r., rejestracijnyj nomer 2217-a [Draft Law «On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power)» dated July 1, 2015, registration number 2217-a]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [in Ukrainian].
11. Proekt Zakonu Ukrai'ny «Pro vnesennja zmin do Konstytucii' Ukrai'ny (shhodo povnovazhen' organiv derzhavnoi' vlady ta misceвого samovrjaduvannja)» vid 26 chervnja 2014 r., rejestracijnyj nomer 4178 [Draft Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the authorities of State and Local Government Bodies)» dated June 26, 2014, registration number 4178]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513 [in Ukrainian].
12. Proekt Zakonu Ukrai'ny «Pro vnesennja zmin do Konstytucii' Ukrai'ny (shhodo povnovazhen' organiv derzhavnoi' vlady ta misceвого samovrjaduvannja)» vid 7 lypnja 2014 r., rejestracijnyj nomer 4178-a [Draft Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the authorities of State and Local Government Bodies)» dated July 7, 2014, registration number 4178-a.]. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694> [in Ukrainian].
13. Pro spivrobitnyctvo terytorial'nyh gromad: Zakon Ukrai'ny vid 17 chervnja 2014 r. [On Cooperation of Territorial Communities: The Law of Ukraine of June 17, 2014]. (2014). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34. St. 1167 [in Ukrainian].
14. Pro dobrovil'ne ob'jednannja terytorial'nyh gromad: Zakon Ukrai'ny vid 5 ljutogo 2015 r. [On Voluntary Association of Territorial Communities: Law of Ukraine dated February 5, 2015]. (2015). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13. St. 91 [in Ukrainian].
15. Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrai'ni: Zakon Ukrai'ny vid 21 travnja 1997 r. [On Local Self-Government in Ukraine: The Law of Ukraine of May 21, 1997]. (1997). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24. St. 170 [in Ukrainian].
16. Polozhennja pro derzhavnu rejestraciju statutiv terytorial'nyh gromad : zatverdzhene Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 27 lypnja 1998 r. № 1150 [Regulations on state registration of the statutes of territorial communities: approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from July 27, 1998, № 1150]. (1998). *Oficijnyj visnyk Ukrai'ny – Official Bulletin of Ukraine*, 30. St. 1133[in Ukrainian].