

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ПРАВОВА ОСНОВА ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

STATUTE OF A TERRITORIAL COMMUNITY AS A LEGAL BASIS OF LOCAL DEMOCRACY IN UKRAINE

Пасечник А.С., аспірант

*Науково-дослідний інститут Державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

У статті висвітлено особливості закріплення в статутах територіальних громад форм локальної демократії в Україні. Унаслідок ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» стаття 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» була викладена в новій редакції, відповідно до якої затвердження статуту територіальної громади стало обов'язковим. Зазначені законодавчі новели покликані вирішити низку практичних проблем, пов'язаних з браком нормативного регулювання механізмів партисипативної демократії на місцевому рівні.

Основним нормативним актом органів місцевого самоврядування у сфері локальної демократії є статут територіальної громади, норми якого є загальнообов'язковими для виконання на території розповсюдження юрисдикції відповідної територіальної громади. Наразі можна виділити два основних варіанти регламентації форм локальної демократії на рівні статуту територіальної громади: I варіант, для якого характерно встановлення порядку здійснення форм партисипативної демократії безпосередньо в нормах статуту; II варіант, за яким норми статуту територіальної громади про форми локальної демократії є відсилочними. На підставі цих норм приймаються відповідні положення, що є додатками до статуту. Норми статуту територіальної громади також містять посилання і на норми регламентів міських рад. Як правило, це виникає у випадку реалізації права громадян на участь у формі місцевої ініціативи.

В умовах муніципальної реформи запровадження в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» стандартних положень щодо визначення в статуті територіальної громади одноманітного алгоритму здійснення форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні сприяє вирішенню проблем, зумовлених відсутністю регламентації або неналежного регулювання елементів локальної демократії України.

Ключові слова: локальна демократія, партисипативна демократія, статут територіальної громади, форми участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні.

The article highlights the topic of consolidating the forms of local democracy in Ukraine in the charter of a territorial community. As a result of the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Democracy at the Level of Local Self-Government", Article 19 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" was reworded, according to which the approval of the charter of a territorial community became mandatory. These legislative amendments are designed to solve a number of practical problems associated with the lack of regulatory regulation of mechanisms of participatory democracy at the local level.

The main regulatory act of local government bodies in the field of local democracy is the charter of the territorial community, the norms of which are generally binding for implementation in the territory covered by the jurisdiction of the relevant territorial community. Currently, two main options for regulating forms of local democracy at the level of the charter of a territorial community can be distinguished: Option I, which is characterized by establishing the procedure for implementing forms of participatory democracy directly in the norms of the charter; Option II, according to which the norms of the charter of a territorial community on forms of local democracy are reference. Based on these norms, relevant provisions are adopted, which are annexes to the statute. The norms of the statute of the territorial community also contain references to the norms of the regulations of city councils. As a rule, this arises in the case of exercising the right of citizens to participate in the form of a local initiative.

In the context of municipal reform, the introduction of standard provisions in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" to determine the algorithm for implementing forms of participation of members of a territorial community in local self-government in the charter of a territorial community contributes to solving the problems of lack of regulation or improper regulation of elements of local democracy in Ukraine.

Key words: charter of a territorial community, forms of participation of members of a territorial community in local self-government, local democracy, participatory democracy.

У січні 2025 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (далі – Закон № 3703) [9]. Безумовно, ухвалення даного Закону відкриває нову сторінку розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже його положення вносять кардинальні корективи в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, в новій редакції викладена ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон № 280/97). Так, якщо раніше дана стаття встановлювала право представницького органу місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону приймати статут територіальної громади села, селища, міста з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей, то наразі відповідно до нової ч. 2 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затвердження статуту територіальної громади стало обов'язком для місцевих рад [10].

Варто наголосити, що зазначені законодавчі новели покликані вирішити низку практичних проблем. По-перше, це триваюча майже 30 років невизначеність щодо встанов-

лення критеріїв для віднесення тих чи інших особливостей до історичних, національно-культурних, соціально-економічних і інших, які мають зумовлювати можливість розробки, прийняття і послідовної реалізації статуту територіальної громади в межах існуючого конституційного порядку. По-друге, виходячи із суті європейського принципу негативного регулювання муніципальної діяльності, визначити комплекс історичних, національно-культурних, соціально-економічних особливостей має безпосередньо територіальна громада, що в умовах вітчизняної законодавчої моделі позитивного регулювання муніципальної діяльності є доволі проблематичним [16, с. 50–51]. По-третє, формулювання «може прийняти статут» давало органам місцевого самоврядування право розцінювати це скоріше як рекомендацію до дій, що зумовлювало відсутність статутів у територіальних громадах України. Унаслідок чого, деякі сфери життєдіяльності територіальних громад залишалися тривалий час нормативно неврегульованими або недостатньо врегульованими.

Однією із таких сфер є і царина безпосереднього здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування. Дослідники проблематики реалізації народовладдя

на місцевому рівні вказують на брак статутної нормотворчості щодо різноманітних аспектів процедури проведення громадських слухань, внесення місцевої ініціативи і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. Дана специфіка нормативної регламентації форм локальної демократії призводить до відчуження реальної влади від громадян, зумовлює недостатню результативність її діяльності та невисокий рівень професіоналізму в управлінні місцевими справами [6, с. 264]. Більш того, відсутність належної регулювання залучення громадян до вирішення питань місцевого значення значно загострює реалізацію права на місцеве самоврядування в об'єднаних територіальних громадах. Тому, переважна більшість науковців бачить саме статутне право ключовим нормативним засобом подолання існуючих проблем партисипативної демократії [3, с. 63].

Слід зазначити, що важливість актів місцевого самоврядування для розвитку форм демократії участі всебічно обґрунтована в комплексних працях І. О. Зайцевої, Т. О. Калиновської, Ю. Ю. Молчанової, К. І. Наумової, М. О. Петришиної, К. Є. Соляника, Н. О. Чудик і ін. Разом з тим, у світлі ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» проблематика регламентації форм партисипативної демократії на рівні статутів територіальних громад як ніколи актуальна.

З огляду на вищевикладене, метою статті є визначення статуту територіальної громади як правової основи локальної демократії, встановлення основних варіантів муніципальної нормотворчості щодо залучення громадян до ведення місцевих справ, висвітлення проблемних питань статутного права в сфері партисипативної демократії.

Насамперед, слід звернути увагу на поняття правової основи, яке існує в науці муніципального права. Правова основа являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевого самоврядування [1, с. 77–78]. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про правовотворчу діяльність» законодавство України включає підзаконні нормативно-правові акти, зокрема і органи місцевого самоврядування, що містять норми права [11].

Основним нормативним актом органів місцевого самоврядування у сфері локальної демократії є статут територіальної громади. Норми статутів територіальних громад – це загальнообов'язкові для виконання на території, на які розповсюджуються юрисдикція відповідної територіальної громади, правила поведінки, які мають публічно-владний характер, регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, є втіленням демократичних засад самоорганізації і саморегулювання територіальної спільноти, приймаються представницькими органами місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад, та забезпечуються державними та іншими публічними засобами гарантування [4; 17].

Згідно із ч. 3 ст. 19 Закону № 280/97 статутами територіальної громади визначаються форми та порядок участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно до нової ст. 6-1 «Форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення» Закону № 280/97 такими формами є: 1) місцевий референдум; 2) загальні збори (конференція) жителів; 3) місцева ініціатива; 4) громадські слухання; 5) участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету; 6) публічні консультації; 7) консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування; 8) громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 9) інші форми участі, що не суперечать закону [10].

Аналіз нової редакції Закону № 280/97 надає можливості стверджувати, що наразі достатньо докладно виписано питання сфери статутної регламентації не лише

конкретних форм локальної демократії, а й процедурних аспектів проведення кожної із форм. За нашою думкою, такий підхід має вирішити проблему відсутності і недостатньої регламентації алгоритму проведення форм партисипативної демократії.

Приміром, ч. 6 ст. 8 «Загальні збори (конференція) жителів» Закону № 280/97 встановлює, що в статуті територіальної громади визначаються: 1) порядок ініціювання загальних зборів (конференції) жителів; 2) квоти (норми представництва) на конференції жителів у разі її проведення; 3) територія проведення загальних зборів (конференції) жителів; 4) порядок скликання, підготовки, проведення загальних зборів (конференції) жителів; 5) порядок прийняття рішень загальними зборами (конференцією) жителів; 6) порядок інформування жителів про результати розгляду та реалізації рішень загальних зборів (конференції) жителів; 7) інші питання щодо організації та проведення загальних зборів (конференції) жителів [10].

У подібній редакції викладена і ч. 6 ст. 9 «Місцева ініціатива» та ч. 6 ст. 13 «Громадські слухання» Закону № 280/97. Зокрема, статутами територіальної громади, рішенням районної чи обласної ради визначаються: 1) порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради; 2) вимоги щодо кількісного складу та порядку утворення ініціативної групи; 3) кількість підписів, яку необхідно зібрати на підтримку місцевої ініціативи; 4) порядок і спосіб збору підписів; 5) порядок інформування жителів про результати розгляду та реалізацію місцевої ініціативи радою. Також статутами територіальної громади визначаються: 1) порядок ініціювання, підготовки та проведення громадських слухань; 2) територія проведення громадських слухань; 3) порядок прийняття пропозицій громадських слухань; 4) порядок розгляду пропозицій громадських слухань посадовими особами та виконавчими органами ради; 5) порядок інформування жителів про результати розгляду та реалізацію пропозицій громадських слухань [10].

Разом з тим, п. 5 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону № 3703 закріплює, що до затвердження сільськими, селищними, міськими радами статутів територіальних громад або до приведення їх у відповідність з вимогами цього Закону, порядок реалізації форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення визначається рішеннями рад, що діяли на день набрання чинності цим Законом [9].

Наразі можна виділити два основних варіанти регламентації форм локальної демократії на рівні статуту територіальної громади:

І варіант, для якого характерно встановлення порядку здійснення форм партисипативної демократії безпосередньо в нормах статуту: а) визначення механізмів локальної демократії у вирішенні питань місцевого значення в окремих розділах, які доволі докладно фіксують процедурні аспекти реалізації права членів територіальної громади на участь і місцевому самоврядуванні. Приміром, Статут територіальної громади м. Івано-Франківськ містить розділи – Глава 3 «Здійснення загальних зборів громадян за місцем проживання», Глава 4 «Громадські слухання», Глава 5 «Місцеві ініціативи» [13]; б) встановлення окремих форм партисипативної демократії в одному розділі статуту, що налічує невелику кількість статей. Наприклад, Статут територіальної громади м. Одеси розділ «Форми безпосередньої участі членів міської громади та інститутів громадянського суспільства у здійсненні міського самоврядування» налічує всього 11 статей (статті 21–32) [15].

ІІ варіант, за яким норми статуту територіальної громади про форми локальної демократії є відсилочними. На підставі цих норм приймаються відповідні положення, що є додатками до статуту. Наприклад, Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в місті

Харкові», що є Додатком 1 до статуту територіальної громади міста Харкова, Положення «Про місцеві ініціативи в місті Харкові», що є Додаток 2 до Статуту територіальної громади міста Харкова, Положення «Про громадські слухання в місті Харкові», що є Додатком 3 до Статуту територіальної громади міста Харкова [2].

Варто зазначити, що в доктрині муніципального права під положенням, як актом місцевого самоврядування, розуміють нормативно-правовий акт, що встановлює структуру і функції будь-якого органу або визначає порядок будь-якої діяльності. При чому, на перший, погляд регламентація форм локальної демократії не в статуті, а в окремому нормативному акті місцевого самоврядування свідчить про невідповідність цієї практики муніципального нормотворення діючому законодавству [7, с. 262]. Проте, коли до статуту територіальної громади додаються положення, які вважаються невід'ємною частиною статуту, створюється статут у, так би мовити, «комбінованій формі». За думкою К. І. Наумової, при комбінованій формі статут є ємним і лаконічним нормативним актом, який закріплює лише ключові питання і принципи, властиві для «місцевої конституції». Вчена також зазначає, що у такому випадку місцеві ради намагаються формальний спосіб реалізувати підхід Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого статут територіальної громади призначений максимально повно і докладно регулювати віднесені на його регулювання питання. Неформальна перевага такої моделі перед чистою моделлю «статут-кодекс» полягає в тому, що при цьому вдається уникнути розмивання і перевантаження основного міського документа (якщо розглядається без додатків, він не втрачає «конституційного» характеру) [8, с. 152].

Крім того, норми статуту територіальної громади містять посилання і на норми регламентів міських рад. Як правило, це виникає у випадку реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні через місцеву ініціативу. Відповідно до ч. 3 ст. 9 Закону № 280/97 розгляд радою місцевої ініціативи здійснюється відповідно до

положень регламенту ради, що визначають порядок підготовки і розгляду питань порядку денного на сесії ради [10]. Наприклад, згідно із Статутом територіальної громади міста Миколаїв процедура проведення загальних зборів громадян і громадських слухань врегульована окремими Положенням (статті 9.3. і 9.5.), а порядок підготовки й внесення громадських ініціатив миколаївців визначається Регламентом Миколаївської міської ради (9.6.) [14]. Згідно із ч. 15 ст. 23 Регламенту Миколаївської міської ради VIII скликання члени територіальної громади міста Миколаєва мають право ініціювати розгляд у Раді (у порядку місцевої ініціативи, передбаченої статтею 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. У разі надходження до Ради питання в порядку місцевої ініціативи міський голова доручає його розгляд постійній комісії Ради, заступнику міського голови або іншій посадовій особі, до компетенції яких належить порушене питання. У разі погодження доцільності винесення порушеного питання на розгляд Ради, відповідний виконавчий орган Ради, до компетенції якого відноситься питання, готує проект рішення Ради, який виноситься на розгляд Ради у порядку, передбаченому цим Регламентом та чинним законодавством [12].

Зважаючи на вище викладене, слід підтримати пропозиції про необхідність проведення, так званої, муніципальної кодифікації та уніфікації статутного нормотворення в сфері реалізації прав членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні та визнання за територіальною громадою відправного права на самостійне локальне врядування в межах Конституції і законів [5, с. 16–19; 17, с. 15].

Вважаємо, що запровадження в Законі № 280/97 стандартних положень щодо визначення алгоритму здійснення форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні в статуті територіальної громади сприяє вирішенню проблем відсутності регламентації та неналежного або невсебічного регулювання елементів локальної демократії України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид. переробл. та доповн. Х.: Право, 2011. 360 с.
2. Документи територіальної громади м. Харкова *Харьковский городской совет, городской голова, исполнительный комитет*. офіц. сайт <http://www.city.kharkov.ua> (дата звернення: 10.01.2025).
3. Журавель, Я., & Кравченко, В. Розвиток партисипативної демократії – важливий фактор вдосконалення управління в об'єднаних територіальних громадах. *Аспекти публічного управління*. 2019. 7(3). С. 59-65. <https://doi.org/10.15421/151917>
4. Зайцева І.О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Маріуп. держ. ун-т. Маріуполь, 2013. 20 с.
5. Кошіль Н.М. Кодифікація в статутах активістських рад з питань участі населення в здійсненні місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 5. С. 16–19.
6. Корнат А. Нормативно-правове забезпечення залучення населення до вирішення проблем територіальної громади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. Вип.2(9). С. 263–271.
7. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.
8. Наумова К.І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 198 с.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 9 травня 2024 року № 3703-ІХ *Верховна Рада України*: офіц. сайт URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-IX#Text> (дата звернення: 20.01.2025).
10. Про місцеве самоврядування в Україні *Верховна Рада України*; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР *Верховна Рада України*: офіц. сайт URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.01.2025).
11. Про правотворчу діяльність Закон України від 24. 08. 2023 р. № 3354-ІХ14.07.2015 № 595-VIII *Верховна Рада України*. офіц. сайт URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 20.01.2025).
12. Регламент Миколаївської міської ради VIII скликання *Миколаївська міська рада*: офіц. сайт URL: https://mkrada.gov.ua/content/reglament-mikolaivskoi-miskoi-radi-vi-sklikannya_2.html (дата звернення: 09.01.2025).
13. Статут територіальної громади м. Івано-Франківськ. *М. Івано-Франківськ*. офіц. сайт URL: <http://www.mvk.if.ua/rizn/21729> (дата звернення: 09.01.2025).
14. Статут територіальної громади міста Миколаєва *Миколаївська міська рада*: офіц. сайт URL: <https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html> (дата звернення: 21.01.2025).
15. Статут територіальної громади м. Одеси. *Місто Одеса*. офіц. сайт URL: <http://omr.gov.ua/ua/acts/council/> (дата звернення: 08.01.2025).
16. Чудик Н.О. Предмети статутного регулювання місцевого самоврядування *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 8. С. 50–52.
17. Чудик Н.О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2011. 20 с.