

СТАТУТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК НЕВІД'ЄМНА ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Пивовар М.,
*доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри теорії права та конституціоналізму,
Інститут права, психології та інноваційної освіти
НУ «Львівська політехніка»*

Пивовар М. Статuti територіальних громад як невід'ємна основа функціонування учасницької демократії.

Публічна демократія стала невід'ємною частиною сучасних демократичних інституцій особливо на місцевому рівні і показником їхньої ефективності. Складно уявити демократичне суспільство без місцевої демократії, а отже без функціонування інститутів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що основний англomовний варіант слогану-принципу «Нічого про нас без нас» («Nothing about Us, Without Us»), який був запроваджений міжнародним рухом людей з інвалідністю для демонстрації фундаментальних змін у напрямку принципу їхньої участі та залучення до всіх аспектів політичного, соціального, економічного та культурного життя. Надалі цей слоган та його модифікації («Усе, що без нас, не для нас», «Не робіть для нас без нас», «Якщо без нас, то не для нас») стали широко вживаними як символ того, що жодне суспільство не може вважатися демократичним, якщо в ньому відсутня можливість участі у прийнятті управлінських рішень на рівні державної та місцевої влади. Відповідно, згідно ст. 5 Конституції України: «Народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні». Саме тому, громадяни мають право впливати на владу безпосередньо та через своїх представників.

Якщо розглядати демократичні цінності через призму учасницької демократії важливо надати жителям гарантії для реалізації ними своїх прав на місцевому рівні. Сталий розвиток демократичного суспільства в контексті громадської участі залежить від якісного нормативного забезпечення у формі статутів територіальних громад, які є найголовнішим юридичним актом в межах тієї території. Ефективність статуту територіальної громади полягає у забезпеченні реальних ресурсів, автономності та спроможності вирішувати проблеми місцевого характеру. Це включає участь громади у формуванні міської політики, бюджету, розробці стратегій і програм розвитку міста та його підсистем, отримання підтримки від міської влади у вирішенні питань локального значення, а також активне залучення до реалізації різного роду міжнародних проєктів для розвитку інфраструктури будь-якої територіальної громади в Україні.

Статuti слугують юридичними інструментами, що підтверджують автономність, забезпечують самостійність у вирішенні визначеного кола питань та підкреслюють регіональну ідентичність кожної громади.

Ключові слова: учасницька демократія, статuti, місцеве самоврядування, *acquis communautaire*, територіальна громада, місцева демократія.

Pivovar M. Statutes of territorial communities as an integral foundation for the functioning of participatory democracy.

Public democracy has become an integral part of modern democratic institutions, especially at the local level, serving as an indicator of their effectiveness. It is difficult to imagine a democratic society without local democracy, and therefore, without the functioning of local self-government institutions. It is worth noting the primary English slogan-principle, «Nothing About Us, Without Us,» introduced by the international movement of people with disabilities to highlight fundamental shifts towards their participation in all aspects of political, social, economic, and cultural life. Over time, this slogan and

its modifications («All That Is Without Us Is Not For Us,» «Do Not Act For Us Without Us,» «If It Is Without Us, It Is Not For Us») have become widely recognized as a symbol of the notion that no society can be considered democratic if it lacks mechanisms for participation in decision-making at both the national and local levels. Accordingly, Article 5 of the Constitution of Ukraine states: «The people are the bearer of sovereignty and the sole source of power in Ukraine.» Thus, citizens have the right to influence power directly and through their representatives.

When considering democratic values through the lens of participatory democracy, it is essential to provide residents with guarantees for exercising their rights at the local level. Sustainable development of a democratic society in the context of public participation depends on robust normative provisions in the form of territorial community statutes, which are the primary legal acts within their respective territories. The effectiveness of a territorial community statute lies in its ability to provide genuine resources, autonomy, and capacity to address local issues. This includes community participation in shaping urban policies, budgets, strategies, and development programs, receiving support from local authorities in resolving issues of local importance, and actively engaging in various international projects to develop infrastructure within any territorial community in Ukraine. Statutes serve as legal instruments that confirm autonomy, ensure independence in addressing specific issues, and emphasize the regional identity of each community.

Key words: participatory democracy, statutes, local self-government, *acquis communautaire*, territorial community, local democracy.

Постановка проблеми. У зв'язку з перезавантаженням інституту місцевого самоврядування в Україні державна влада продовжує адаптовувати національне законодавство відповідно до стандартів *acquis communautaire*. Ця реформа стосується і прийнятого законопроекту про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» щодо обов'язковості прийняття статуту в кожній територіальній громаді. На сьогодні, відсутній єдиний підхід до врегульованої процедури їхнього прийняття чи методичних рекомендації для територіальних громад. Окрім того, держава повинна популяризувати найкращі рішення місцевого самоврядування щодо прийняття статутів. Не всі територіальні громади користуються статутами, а це може викликати ризик для існування локальної демократії, в тому числі партисипативної демократії мінімізувавши вплив контролю з боку жителів на місцеву владу.

Мета дослідження полягає у дослідженні статутів територіальних громад в період демократичних трансформацій в Україні та їхній вплив на розвиток партисипативної демократії.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженням статутів територіальних громад присвятили свої роботи такі науковці як: Юрій Бисага, Ірина Ідесіс, Михайло Кельман, Наталія Мішина, Анатолій Ткачук, Олександр Батанов, Марія Гусяк, Ірина Дробуш, Віктор Кравченко та інші.

Виклад основного матеріалу. Учасницька демократія є одним із принципів функціонування демократичної держави та громадянського суспільства побудованого на засадах конституційної демократії. Однією з базових концепцій для аналізу громадської участі є модель «сходів громадської участі» розроблена американською дослідницею Шеррі Арнштайн у 1969 році. Вона описує різні рівні залучення громадян до процесів прийняття рішень, починаючи від суто символічної участі до реального впливу на владу. Цю модель часто зображають у вигляді сходів із восьми щаблів, які демонструють поступовий розвиток участі. Щаблі розташовані у такій послідовності: маніпулювання, терапія, інформування, консультування, узгодження, партнерство, делегування повноважень і громадський контроль. Ця структура описує різні рівні громадської участі – від повної її відсутності до символічних ініціатив, обмеженої інституційної спроможності і в кінцевому рахунку до реальної можливості впливати на процес прийняття рішень на рівних умовах. Така концепція є широко застосовуваною та поширеною як серед теоретиків, так і серед практиків громадської участі [1, с. 218].

Власне, в основі реалізації партисипативної демократії діє статут територіальної громади як інструмент реалізації місцевої демократії на рівні місцевого самоврядування. Скажімо, у своєму дослідженні науковчиня Ірина Ідесіс виокремлює два підходи до розгляду статутів територіальних громад: 1) статут територіальної громади як кодифікований акт» (сучасний підхід), ознаками якого є: а) необов'язковість до прийняття громадою, б) розглядається як кодифікований акт, в) ухвалюється відповідною радою громади, г) потребує державної реєстрації, г) доповнення до статуту

вносяться відповідною радою громади, д) юридична сила статуту є рівнозначною юридичній силі рішень міської ради; 2) статут як «міська конституція» (перспективний підхід), ознаками якого є: а) обов'язковість у громаді; б) процедура ухвалення статуту на місцевому референдумі; в) не потребує державної реєстрації; г) внесення змін передбачає два формати залежно від змісту питань: або через місцевий референдум, або відповідною радою громади більшістю голосів; г) статут має найвищу юридичну силу у системі міських актів нормативного характеру [2, с. 10]. Дослідницею наголошено, що за допомогою євроінтеграційних процесів України, включаючи адаптацію національного законодавства згідно права ЄС, підвищення ролі та впливу громадянського суспільства то його інститутів, громадської участі можна виокремити третій підхід “перехідний етап” [3, там само]. У цьому випадку акцент робиться на модельному підході до статуту як ключового нормативного акта територіальної громади, який затверджується міською радою відповідно до визначеної процедури. Метою такого підходу є сприяння розвитку історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей місцевого самоврядування, а також забезпечення участі жителів громади в управлінні та ухваленні спільних рішень.

Слід зауважити, що завдяки цьому локальному акту, який ще називають “місцева конституція”, мешканці територіальної громади отримують можливість брати участь у вирішенні справ місцевого характеру. Його називають ще підзаконним нормативно-правовим документом, ухвалений місцевою радою, який спрямований на врахування історичних, культурних, соціально-економічних та інших специфічних аспектів місцевого самоврядування, а також регламентує участь членів громади у його функціонуванні. Отже, такого роду місцевий акт закріплює основи демократичного громадянського суспільства, визначає процедури, які дозволяють кожному жителю міста брати участь у діяльності місцевої влади. Найчастішими формами учасницької демократії можна виокремити: громадські слухання, електронні петиції, запити до публічної інформації, громадські експертизи, місцеві ініціативи, звернення громадян і так далі. Цей перелік не є вичерпним, адже органи місцевого самоврядування можуть задекларувати будь-які інші види партисипативної демократії, не заборонені Конституцією України та законом.

Досить популярним інститутом в Україні є місцевий (громадський) бюджет, який дозволяє залучати жителів до розгляду та прийняття місцевого бюджету. Він є закріплений, скажімо в статутах Хмельницької, Вінницької, Луцької, Тернопільської та Львівської територіальних громад. Наприклад, Положення про бюджет участі Луцької міської територіальної громади також визначає інформаційно-комунікаційну платформу, процедури інформування, фіксує типові документи для подачі конкурсних пропозицій, строки, визначає вимоги відповідності до проєктів, а також фіксує безпекові умови під час проведення публічних подій. Подання проєкту на громадський бюджет потребує 15 підписів дієздатних осіб, що зареєстровані на території населених пунктів Луцької міської територіальної громади, а також передбачено процедуру онлайн або офлайн [3].

В контексті здійснення аналізу щодо статутів важливо звернути на вступну частину, тобто з якою метою його приймає громада. Цікавим є положення, яке знаходиться у вступі статуту територіальної громади міста Івано-Франківська, так як він відображає “волю всієї територіальної громади міста, всіх її складових частин щодо механізму здійснення місцевого самоврядування в місті, гарантує всім членам територіальної громади міста право участі в місцевому самоврядуванні, встановлює регламентні правила і процедури реалізації цього права” [4]. У статуті територіальної громади міста Львова згадується про запровадження дієвих механізмів участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди та забезпечення соціальної стабільності у місті.

В ході дослідження інституту функціонування статутів, доцільно вказати на новий законопроект № 7283 “Про внесення змін до Закону та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування”, який було прийнято Верховною Радою України від 9 травня 2024 року [13]. Відтепер передбачено обов'язковість прийняття статутів місцевою владою. В прикінцевих та перехідних положеннях закону передбачено, що обов'язковість прийняття статуту вводиться в дію з 1 січня 2027 року. Цей нормативно-правовий акт очікує підписання Президента України. Отже, до прийняття нового проєкту закону статуту безпосередньо не потребували затвердження з боку місцевої влади.

Відсутність у багатьох територіальних громадах статутів призвело, що жителі, як члени громад не до кінця усвідомлювали свої права та механізми впливу на владу, оскільки це право значною

мірою делегувалося відповідним сільським, міським радам та міському голові. Варто погодитися з цитатою Максима Лациби, одного з найголовніших експертів з реформ місцевого самоврядування в Україні: «Якщо немає статуту, то немає процедури. Це виглядає так: ‘Маєш право? Маєш право! Можеш це зробити? Ні, не можеш!’» [6]. Також, з цього приводу начальник Управління з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України Сергій Шаршов зазначив: «Що стосується підзаконних актів, то тут існує дуже тонка межа, оскільки згідно з Європейською хартією самоврядування та Конституцією України уряд не має права втручатися в справи місцевого самоврядування. Прийняття статутів — це унікальний процес, адже в кожній громаді є свої умови та можливості, і статuti можуть значно відрізнятись. Позиція міністерства полягає в тому, щоб, по-перше, розробити методичні рекомендації, які допомагатимуть визначати типові рішення для територіальних громад. По-друге, з метою популяризації кращих практик, ми будемо демонструвати успішно реалізовані рішення місцевого самоврядування щодо прийняття статутів» [6, там само].

Саме, уніфікована процедура прийняття статутів з боку публічної влади є важливим для сільських, селищних та міських рад, які не мають в цьому практичного досвіду. Окрім методичних рекомендацій державного зразка щодо прийняття місцевих статутів важливо забезпечити взаємодію між органами державної влади та місцевого самоврядування за допомогою проведення відкритих зустрічей, конференцій, брифінгів чи тренінгів рекомендаційного характеру за представництва їхніх посадових осіб. Це можна мотивувати тим, що згідно ч. 2. ст. 19 ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено “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”. Окрім того, необхідно звернути увагу на новий Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні № 4298 від 30.10.2020 року. Згідно нього місцеві державні адміністрації уповноважені державною владою здійснювати контроль за законністю прийняття актів з боку органів місцевого самоврядування, а отже і статутів на підставі та у межах повноважень, що визначені Конституцією та законами України. В свою чергу, це не повинно призводити до втручання органів публічної влади із забезпечення законності чи їх посадових осіб у здійсненні органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

При ухваленні статутів територіальних громад важливо дотримуватись принципів, закріплених Європейською Хартією місцевого самоврядування, яка визначає основи функціонування місцевої демократії. Відповідно до її положень, державний нагляд має здійснюватися лише в тих випадках та в тому порядку, що визначені законом, при цьому будь-яке втручання повинно бути пропорційним захищеним інтересам. У 2019 році прийнята Рекомендація СМ/Рес Комітету міністрів Ради Європи закликає країни-члени створити необхідну нормативно-правову та інституційну базу для нагляду за діяльністю місцевих органів влади [7]. Рада Європи також надала висновок щодо законопроекту 4298, підкреслюючи, що Україна є єдиною європейською країною, де відсутній механізм адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Таким чином, відповідно до чинної редакції ст.19 Закону №280, представницький орган місцевого самоврядування все ще має право приймати статут територіальної громади, в якому визначаються форми та процедури громадської участі на рівні статуту або привести у відповідність новий закон. Верховна Рада України надала керівництву громад значний термін для розробки статуту (2,5 роки), що може спонукати місцеві ради відкласти цей процес на довгий час. Тому важливо наголосити, що розробка основного локального нормативно-правового акту повинна здійснюватися за активного залучення громадськості, а це потребує чималого часу. Відповідно, місцеві ради повинні розпочати роботу над новими статутами або переглядом вже затверджених з внесенням змін передбачених законом не чекаючи, поки вони набудуть чинності та не відкладаючи до 2027 року.

На сьогоднішній день, досліджуючи співвідношення щодо кількості існуючих територіальних громад у деяких областях України відповідно до пропорційної кількості зареєстрованих статутів міжрегіональними територіальними органами Міністерства юстиції України, можна спостерігати досить низьку динаміку. Наприклад: у Київській області є 69 територіальних громад, але лише 8 з них є зареєстровані статuti. Це є: Статут Обухівської міської об’єднаної територіальної грома-

ди Київської області, Статут Володарської селищної територіальної громади, Статут Сквирської міської територіальної громади, Статут Переяславської міської територіальної територіальної громади, Статут Немішаєвської міської територіальної територіальної громади, Статут Яготинської міської територіальної територіальної громади, Статут Узинської міської територіальної територіальної громади, Статут Славутицької міської територіальної територіальної громади [8]. У Вінницькій області, яка включає 7 районів і 63 громади, зареєстровано 14 статутів [9]. Хмельницька область, що охоплює 3 райони та 60 громад, має лише 3 зареєстрованих статuti навіть не найбільших громад окрім Хмельницької міської територіальної громади [10]. У Житомирській області налічується 66 територіальних громад, але державну реєстрацію пройшло лише 7 статутів [11]. В Черкаській області – 4 райони, 66 громад, а зареєстрованих статутів – 11 [12]. Графічно ці показники виглядають наступним чином нижче.



Як бачимо, статистика є не надто позитивною та змушує робити важливі висновки. Місцевій владі слід врахувати ці недоліки. Очевидно, що в найближчому майбутньому відсоткова динаміка суттєво збільшиться, адже відтепер законодавець зобов'язує ради громад затвердити нові статuti або привести існуючі у відповідність до вимог до 1 січня 2027 року. Тому розробка локальної “конституції” має відбуватися за широкого суспільного залучення, що потребуватиме значного часу. Необхідно розпочати розробку нових статутів або перегляд уже затверджених із врахуванням змін, визначених законом не чекаючи на його набрання чинності.

Висновки. Аналізуючи актуальність та важливість прийняття статутів територіальних громад, можна дійти до висновків, що в їхню основу закладено: 1) принципи та основи життєдіяльності територіальної громади; 2) механізми та форми здійснення місцевого самоврядування; 3) форми залучення жителів громад до прийняття рішень локального характеру; 4) правовий статус суб'єктів органів місцевого самоврядування, а також їхню структуру та повноваження. Звичайно, що статут територіальної громади не повинен бути перевантаженим нормативним матеріалом чи дублювати весь обсяг законодавства про місцеве самоврядування, а містити лише найголовніші засади та механізми реалізації питань місцевого значення. Правові питання, які належать до виключної компетенції органів державної влади не повинні регламентуватися в статуті, а лише, які належать до відання місцевого самоврядування. У зв'язку з триваючою реформою децентралізації влади та внесених змін до чинного законодавства, спостерігаємо суттєві законодавчі зміни щодо обов'язковості прийняття кожною місцевою владою статуту громади. Попереду ще багато викликів, однак завдяки чіткій та збалансованій взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування можна забезпечити ефективне функціонування цих структур. Найголов-

ніше – створити умови, за яких кожен житель громади буде максимально наближений до місцевої влади завдяки закріплених юридичних гарантій передбачених в статутах територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Arnstein, S. A ladder of citizen participation. 1969. *AIP Journal*, 216–224 p.
2. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид.наук. Ужгород, 2016. 22 с.
3. Про затвердження Положення щодо впровадження бюджетування за участі громадськості (Бюджет участі) міста Луцька. Рішення Луцької міської ради від 22.12.2017 року № 36/4 із змінами. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VO170756>.
4. Статут територіальної громади міста Івано-Франківська (нова редакція 2024 року). URL: <https://docs.google.com/document/d/14zKeP-1w3WhyeQeLcwcY2i6po6QPrEX6/edit?usp=sharing&oid=118075011549292820806&rtprof=true&sd=true>.
5. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування № 7283 від 13.04.2022. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39362>.
6. Народовладдя в громадах. Які можливості впливу на рішення місцевого самоврядування отримують жителі. URL: <https://cs.detector.media/reforms/texts/185972/2024-03-22-narodovladdya-v-gromadakh-yaki-mozhlyvosti-vplyvu-na-rishennya-mistsevogo-samovryaduvannya-otrymayut-zhyteli>.
7. Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities. Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2019 at the 1343rd meeting of the Ministers' Deputies. URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%22090000168093d066%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%22090000168093d066%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}).
8. Зареєстровані статути територіальних громад Київської області. URL: https://centraljust.gov.ua/derg_reestracia_zmi_ta_gf/statute_territorial_entity/statute_territorial_entity_kyivobljust.
9. Зареєстровані статути територіальних громад Вінницької області. URL: https://centraljust.gov.ua/derg_reestracia_zmi_ta_gf/statute_territorial_entity/statute_territorial_entity_vinobljust.
10. Зареєстровані статути територіальних громад Хмельницької області. URL: https://centraljust.gov.ua/derg_reestracia_zmi_ta_gf/statute_territorial_entity/statute_territorial_entity_hmelobljust.
11. Зареєстровані статути територіальних громад Житомирської області. URL: https://centraljust.gov.ua/derg_reestracia_zmi_ta_gf/statute_territorial_entity/statute_territorial_entity_zhytomirobljust.
12. Зареєстровані статути територіальних громад Черкаської області. URL: https://centraljust.gov.ua/derg_reestracia_zmi_ta_gf/statute_territorial_entity/statute_territorial_entity_cherkasyobljust.
13. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні № 4298 від 30.10.2020 року. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293.
14. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України, 1997, № 24, ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.