

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
у сфері локальної демократії в аспектах: існуючих форм локальної
демократії та механізмів їх правового регулювання; обов'язковості
ухвалення статутів територіальних громад у контексті законопроекту
«Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в
Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні
місцевого самоврядування» (реєстр. № 7283 від 13.04.2022 р.)

Анотація. В аналітичній записці досліджено існуючі форми локальної демократії та механізми їх правового регулювання в Україні й зарубіжних державах у порівняльному аспекті; питання ухвалення статутів територіальних громад у контексті законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (реєстр. № 7283 від 13.04.2022). Досліджено досвід держав розвинутої демократії.

Вступна частина. Подальший успішний інституційний розвиток і ефективне функціонування місцевого самоврядування значною мірою залежить від досконалості правового регулювання форм народовладдя на місцевому рівні.

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, села, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Зазначені конституційні положення створюють гарантії для розвитку інструментів народовладдя на місцевому рівні. Для належної їх реалізації необхідно удосконалювати механізми форм безпосередньої демократії.

Згідно з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування¹ місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом (стаття 3).

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування² на Сторони покладається зобов'язання вживати всіх заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах місцевого органу. Заходами зі здійснення права участі (частина друга статті 2 Додаткового Протоколу) визначено такі: уповноваження місцевого органу влади надавати право участі або сприяння здійсненню місцевими органами влади права участі; забезпечення створення процедур, заходів, механізмів зі здійснення права участі або подолання перешкод зі здійснення такого права, таких як процедури залучення людей (публічні консультаційні процеси, місцеві референдуми, звернення, у т. ч. розгляд скарг і пропозицій, використання інформаційно-комунікаційних технологій у здійсненні права участі).

У Рекомендації CM/Rec (2018) 4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті³ визначено кроки й заходи, спрямовані на заохочення участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами. Згідно з Рекомендацією держава-члени повинні повною мірою використовувати, зокрема, більше дорадчих механізмів для прийняття рішень, тобто таких, що передбачають обмін інформацією і думками (наприклад, громадські збори, збори громадян та громадські комісії або різні види форумів, груп, колегій громадян чи громадських комітетів, чийми функціями є надання порад чи висування пропозицій, а також круглі столи, опитування громадської думки тощо); впроваджувати або, за потреби, поліпшувати законодавство й норми, що уможливають: петиції, позови, пропозиції та скарги громадян і місцевих рад чи місцевих адміністрацій; використовувати місцеві ініціативи з вимогою до обраних членів розглянути конкретні питання, щоб надати громадянам відповіді чи ініціювати процедури референдуму; застосовувати консультативні референдуми чи референдуми, на яких приймають рішення про справи місцевого значення; впроваджувати механізми залучення громадян до управління (комітети користувачів, партнерські ради, бюджетування на основі участі тощо); збільшувати вплив громадян на місцеве планування та на стратегічні й довгострокові рішення та ін.

Виходячи з наведеного та з урахуванням існуючих проблем у практичному застосуванні механізмів місцевої демократії в Україні, слід схвально оцінити проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (реєстр. № 7283 від 13.04.2022) (далі – законопроект № 7283).

² Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Підписано 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text

³ Рекомендація CM/Rec (2018) 4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті від 21.03.2018. URL: www.coe.int/cm

II. Основна частина.

Щодо існуючих форм локальної демократії та механізмів їх правового регулювання

Відповідно до статті 5 Конституції України єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, в Основному Законі України встановлено два загальних види демократії (народовладдя): безпосередня і представницька.

У статті 69 Конституції України встановлено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Таким чином, конституційовано існування різних форм безпосередньої демократії та можливостей для їх законодавчої регламентації.

Також у Конституції України визначено місце безпосередньої демократії в системі народовладдя, її суть, зміст та ключові форми, розкриття яких має важливе значення для розмежування, власне, форм безпосередньої демократії (форм народовладдя) та різних проявів соціальної активності громадян, що мають право на існування в демократичній державі.

За своєю суттю, безпосереднє народовладдя відповідно до положень Конституції України (статті 5, 36, 69) є прямим волевиявленням народу, тобто самостійною реалізацією Українським народом власної волі щодо власних інтересів. Змістом безпосередньої демократії є, насамперед, питання внутрішньої та зовнішньої політики, реалізація й гарантування прав і свобод людини. Під конституційними формами безпосередньої демократії в доктрині конституційного права прийнято розуміти організаційно-правові форми прямого волевиявлення всього Українського народу або його частини, уособленої територіальними громадами, із найважливіших питань державного та суспільного життя, а також з питань місцевого самоврядування шляхом виборів, референдумів, або в інших формах, визначених у Конституції та законах України. Отже, реалізація форми безпосередньої демократії передбачає пряме голосування громадян, встановлення й оприлюднення його результатів. Важливою юридичною ознакою форми безпосередньої демократії в юридичній доктрині вважається прийняття за її результатами зобов'язуючого, як правило, імперативного рішення – правового акта про результати формування представницького органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, про результати всеукраїнського та місцевого референдуму⁴.

Такий методологічний підхід до розуміння форм безпосередньої демократії (форм народовладдя) у жодному разі не заперечує існування в політико-правовій матерії інших проявів суспільно-політичної активності громадян, у тому числі на місцевому рівні.

Доцільно зауважити, що в науковій літературі досить поширеним є й інший підхід до розуміння форм безпосередньої демократії. Його прихильники

⁴ Скрипнюк О. В., Федоренко В.Л. Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії»: теоретико-методологічні аспекти. *Право України*. 2012. № 9. С. 285–289.

вважають за можливе віднести до інституту прямої демократії будь-який інститут, що не належить до демократії представницької, якщо він забезпечує участь громадян в управлінні. При цьому представницьку демократію вважають домінуючою, а всі інші форми участі громадян у публічно-правових справах розглядаються з погляду узгодження інтересів громадянського суспільства й держави. У межах такого підходу всі демократичні інститути поділяються на інститути деліберативної демократії (обговорення питань за участі громадськості), партисипаторної демократії (участь громадян у роботі органів представницької влади, у суспільно-політичних інститутах), плебісцитарної демократії (плебісцити, народні опитування тощо). Названі інститути (окрім плебісцитів) не пов'язані із прийняттям зобов'язуючого (імперативного) рішення, натомість вони є елементами механізму участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами.

Наведені теоретичні узагальнення важливо брати до уваги у зв'язку із законодавчим визначенням форм безпосередньої демократії, зокрема, й на місцевому рівні, оскільки необхідно уникати протиставлення та запобігати конфліктності між безпосередньою і представницькою демократією, які є рівними між собою, а їх ефективність забезпечується обопільним функціонуванням.

З урахуванням цілей і завдань законопроекту № 7283, не варто детально зупинятися на механізмах місцевих виборів і місцевих референдумів у зарубіжних країнах, оскільки кожний із цих інститутів прямої демократії потребує окремої уваги.

У конституційних актах зарубіжних країн використовуються різні підходи, форми та структури місцевої демократії. Водночас, право участі громадян у вирішенні місцевих справ визнається правом на місцеве самоврядування.

Наприклад, статтею 16 Конституції Польщі визнається територіальне самоврядування, яке передбачає здійснення публічної влади та виконання від свого імені й під власну відповідальність частини публічних завдань, а статтею 63 гарантовано право звертатися з петиціями, пропозиціями і скаргами, піклуючись про публічний чи власний інтерес або інтерес іншої особи з її згоди, до органів публічної влади, а також до громадських організацій та інститутів у зв'язку з виконуваними ними завданнями у сфері публічної адміністрації⁵. Відповідно до статті 128 Конституції Хорватії громадянам країни гарантується право на місцеве й регіональне самоврядування, право брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами через збори, референдум та інші форми безпосереднього прийняття рішень відповідно до закону та статуту⁶. У Конституції Болгарії передбачено право громадян брати участь в управлінні громадою як через обрані ними органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо через референдум і загальні збори

⁵ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К.: Москаленко О. М. 2018. 84 с.

⁶ Конституція Республіки Хорватія. Pročišćeni tekstovi zakona. URL: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

населення (стаття 136). У Конституції Словенії передбачено, що територіальне самоврядування здійснюється на зборах жителів населеного пункту, місцевим референдумом (стаття 67)⁷.

У розділі V Конституції Італії регламентовано здійснення й регулювання муніципальної влади в Італії⁸. Частиною першою статті 102 Конституції Греції встановлено, що управління місцевими справами входить до компетенції органів місцевого самоврядування.

В Україні інститут народовладдя на місцевому рівні, окрім норм Конституції України, формують положення Виборчого кодексу та окремі норми Закону України «Про місцеві вибори» (регламентовано інститут місцевих виборів), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (місцевий референдум, загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання), Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (відкликання депутатів місцевої ради за народною ініціативою) та низки інших законодавчих актів, що стосуються реалізації форм демократії на місцевому рівні.

Зауважимо, що в чинному законодавстві України відсутнє нормативно визначене поняття «локальна демократія». Відповідно до законопроекту № 7283 його загальним предметом є «народовладдя на місцевому рівні». При цьому «народовладдя» є одним із основних принципів місцевого самоврядування» (стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Законопроектом № 7283 пропонується визначити такий перелік форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення: 1) місцеві референдуми; 2) загальні збори; 3) місцеві ініціативи; 4) громадські слухання; 5) електронні петиції; 6) участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету; 7) публічні консультації; 8) громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих органів ради та посадових осіб; 9) консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування та їх посадових особах; 10) інші форми участі, що не суперечать законодавству. Це може суттєво розширити право громадян на участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування й забезпечити розвиток демократії на місцевому рівні.

Попередньо акцентуємо, що ключовими формами безпосередньої демократії в Україні та в зарубіжних країнах вважаються вибори та референдуми.

Вибори – найважливіший інститут безпосередньої форми демократії, який має надважливе значення для забезпечення легітимності державної та муніципальної влади, стабільності конституційного ладу та наступності влади народу, формування державності на демократичних правових засадах⁹. Правова природа місцевого самоврядування невід’ємно передбачає, що органи місцевого самоврядування мають бути створені на демократичній основі. Як

⁷ Конституція Республіки Словенія. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20230126>

⁸ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К.: Москаленко О. М., 2018. 62 с.

⁹ Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: ОСНОВА, 2020. 672 с. С. 402.

визначено в Європейській хартії місцевого самоврядування, місцеve самоврядування як право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права.

Механізми місцевих виборів у демократичних європейських країнах ґрунтуються на базових європейських принципах, правилах міжнародних стандартів, які, зокрема, сформульовані Венеціанською комісією в Кодексі належної практики у виборчих справах, документах органів Ради Європи.

Місцевий референдум є одним із найважливіших інститутів форм безпосередньої демократії. Відповідно до статті 7 Закону «Про місцеve самоврядування в Україні» місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Наступними частинами статті визначено, що предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування; питаннями, що не можуть бути винесені на місцевий референдум, є такі, що віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

На сьогодні в Україні відсутні правові механізми місцевого референдуму у зв'язку з відсутністю спеціального закону. У багатьох зарубіжних країнах інститут референдуму закріплений на конституційному рівні, зокрема в Албанії, Бельгії, Болгарії, Італії, Польщі, Португалії, Угорщині, Франції, Хорватії, Чехії, Швейцарії. В Іспанії на рівні Конституції визначено право проведення референдумів щодо статусу автономій, а законом – право проведення муніципальних референдумів.

Згідно зі статтею 128 Конституції Хорватії громадянам країни гарантується право брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами через збори, референдум та інші форми безпосереднього прийняття рішень відповідно до закону та статуту¹⁰.

У Греції статтею 134 Закону № 4555/2018 передбачено, що місцевий референдум може бути муніципальним або регіональним та призначається з будь-якого питання за винятком питань, пов'язаних із національною безпекою, зовнішньою політикою, імміграційною політикою, тлумаченням і застосуванням міжнародних договорів, особистими й соціальними правами, свободою віросповідання та культу або релігійними інституціями всіх відомих релігій¹¹.

Загалом, у більшості європейських країн використовуються переважно однотипні механізми місцевих референдумів, які ґрунтуються на міжнародних стандартах, визначених, зокрема, у Керівних принципах щодо організації референдумів, розроблених Венеціанською комісією і підтриманих статутними

¹⁰ Конституція Республіки Хорватія. Офіційний сайт: Pročišćeni tekstovi zakona. URL: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

¹¹ Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / За заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: ОСНОВА, 2020. 672 с. С. 402.

органами Ради Європи (CDL-AD (2007) 008rev-cor), а також в Копенгагенському документі ОБСЄ 1990 року¹².

Інститут відкликання є ще одним різновидом (формою) безпосередньої муніципальної демократії. Відповідно до статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» однією з підстав дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови є відкликання з посади за народною ініціативою. Порядок відкликання депутата місцевої ради визначено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад».

У Словаччині місцева громада може звільнити мера на місцевому референдумі з підстав, передбачених законом¹³. Інститут відкликання посадових осіб місцевого самоврядування запроваджений на конституційному рівні в Японії.

У Швейцарії цей інститут існує на кантональному рівні: у Шафхаузені – щодо осіб, які здійснюють виконавчу владу, і кантонального парламенту на вимогу 1 тис. виборців; у Валлісі – щодо депутатів кантонального парламенту на вимогу 1,5 тис. виборців; 5 тис. виборців повинні виступити з ініціативою відкликання депутата кантонального парламенту в Люцерні та Аараву; 11 тис. – в Тессині; 12 тис. – у Берні¹⁴.

У Польщі відповідно до Закону «Про гмінне самоврядування»¹⁵ інститут відкликання пов'язаний із місцевим референдумом. Так, згідно з частинами першою та третьою статті 28а Закону в окремих випадках рада гміни може прийняти рішення про проведення референдуму у справі відкликання вїйта.

Загалом, такий інститут народовладдя на місцевому рівні не є поширеним у зарубіжних країнах.

Загальні збори є одним із важливих і досить поширених у демократичних країнах інструментів локальної демократії. Збори є багатограним та багатофункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як: засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя; форма реалізації конституційних прав та свобод людини та громадянина – засіб волевиявлення комплексу природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та державою тощо¹⁶. Як правило, загальні збори використовуються членами громад при вирішенні нагальних питань чи питань, що становлять суспільний інтерес для життя громади.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх

¹² Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. К., 2009. 500 с.

¹³ Чиркін А. С. Характеристика місцевого самоврядування в контексті відповідності стандартам Європейської Хартії місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 38. С. 89-102.

¹⁴ Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: ОСНОВА, 2020. 672 с. С. 402.

¹⁵ Закон Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» від 08.03.1990. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>

¹⁶ Посібник з питань партисипативної демократії / під ред В. В. Толкованова. 2011. 199 с. С. 21.

безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення; рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності; порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Право скликання загальних зборів громадян за місцем їх проживання віднесено до повноважень сільського, селищного, або міського голови. Тобто більш детальна регламентація такого інструменту локальної демократії може бути визначена статутом громади.

Така форма безпосередньої муніципальної демократії визначена на конституційному й законодавчому рівнях у багатьох державах Європи, зокрема в Болгарії, Італії, Північній Македонії, Польщі, Угорщині, Хорватії, Чехії.

Так, у Болгарії відповідно до Закону «Про пряму участь у державному управлінні та місцевому самоврядуванні»¹⁷ загальні збори населення віднесено до форм прямої участі громадян у здійсненні управління та самоврядування поряд із референдумами (національними та місцевими), громадськими ініціативами (національними, місцевими, європейськими ініціативами громадян).

Згідно зі статтею 128 Конституції Хорватії громадянам гарантовано право брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами через збори громадян відповідно до закону та місцевого статуту¹⁸. Відповідно до статті 24 Закону Хорватії «Про місцеве та регіональне самоврядування»¹⁹ громадяни можуть брати безпосередню участь у прийнятті рішень з питань місцевого самоврядування шляхом проведення зборів громадян відповідно до закону та статуту органу місцевого самоврядування. В означеному Законі передбачається, що збори громадян можуть скликатися з метою вираження думок громадян з окремих питань і пропозицій зі сфери самоврядування муніципалітету, тобто міста, а також обговорення потреб та інтересів громадян місцевого значення відповідно до закону та статуту. Збори громадян скликаються радою місцевого комітету, міського району або міського округу відповідно до статуту муніципалітету або міста. Збори громадян скликаються на всій території або на частині території ради, міського кварталу чи району міста, що утворюють окрему цілісність. Збори громадян можуть бути скликані муніципальною чи міською радою та муніципальним головою чи мером для обговорення та висловлення думки громадян з питань, що мають значення для певного муніципалітету чи міста.

Конституцією Північної Македонії²⁰ місцеве самоврядування віднесено до фундаментальних цінностей держави, закріплена норма про те, що громадяни безпосередньо та через своїх представників беруть участь у прийнятті рішень з

¹⁷ Досвід децентралізації в країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / за заг. ред. В.Б. Гройсмана. К. Інститут законодавства Верховної Ради України. 2015. 766 с.

¹⁸ Конституція Республіки Хорватія. Pročišćeni tekstovi zakona. URL: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

¹⁹ Закон про місцеве та регіональне самоврядування: Закон Республіки Хорватія. Pročišćeni tekstovi zakona. URL: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>

²⁰ Конституція Республіки Македонія. URL: <https://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspk>

питань місцевого значення. У Розділі IV Закону Північної Македонії «Про місцеве самоврядування»²¹ передбачено форми прямої участі громадян щодо прийняття рішень у муніципалітетах, серед яких громадська ініціатива, збори громадян, референдум, відкриті слухання, опитування і пропозиції, скарги і пропозиції.

Відповідно до статті 27 зазначеного Закону збори громадян можуть скликатися для вирішення питань як на всій території муніципалітету, так і на території його окремих частин; збори громадян скликаються мером муніципалітету за його / її власною ініціативою, на вимогу ради або принаймні 10 % виборців муніципалітету, тобто території місцевого самоврядування, якої стосується відповідне питання; органи муніципалітету зобов'язані впродовж 90 днів розглянути рішення, прийняті на зборах громадян, та брати їх до уваги у процесі прийняття рішень і визначення заходів стосовно питань, яких вони стосуються, а також повідомляти громадян про свої рішення.

Цікава форма зборів громадян існує у Швейцарії, де вона має назву ландсгемайнде – це загальні збори громадян у кантонах і напівкантонах. Такі збори громадян проводяться зазвичай в урочистій обстановці. Під час ландсгемайнде кожен має право порушити нагальне питання, що на місці вирішується всіма учасниками, а його результати оцінюються «на око». В ідеалі рішення ландсгемайнде приймається одностайно²².

Як вже зазначалося, у зарубіжних країнах порядок проведення загальних зборів громадян врегульовано переважно статутами громад (муніципалітетів).

Місцеві ініціативи. Відповідно до статті 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» громади мають право ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Місцеві ініціативи часто ототожнюються із громадськими ініціативами. Як правило, порядок реалізації місцевих ініціатив закріплюється статутами, окремими положеннями, відповідно до конкретних політичних традицій та особливостей розвитку політичних систем в окремих країнах.

Місцеві ініціативи в Польщі регламентовано в Законі «Про гмінне самоврядування». Право на місцеву ініціативу визначено у статті 123³⁷ Конституції Італії. Відповідно до змісту статей 6, 8 Консолідованого тексту

²¹ Про місцеве самоврядування : Закон Республіки Македонія. Law on Local self-Government. Official Gazette of RM, No 5/29 January 2002

²² Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: ОСНОВА, 2020. 672 с. С. 473.

законів про організацію місцевих органів влади Італії, затвердженого законодавчим Декретом № 267 від 18.08.2000 р.²³, статутами муніципалітетів і провінцій встановлюються правила організації органів місцевої влади, форм та гарантій участі громадян, способи здійснення законного представництва; статут повинен передбачати форми проведення консультацій із населенням, а також порядок прийому звернень, запитів, клопотань, пропозицій від окремих громадян або громадських об'єднань, спрямованих на сприяння та захист колективних інтересів, проведення референдумів. При цьому консультації та референдуми стосуються питань виключної місцевої компетенції і не можуть стосуватися відповідно провінційних, муніципальних виборчих питань та виборчих питань районів.

Громадські слухання. Однією з форм локальної демократії в багатьох зарубіжних країнах визнають громадські слухання. Відповідно до положень статті 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради й посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік; пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування; порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Доцільно звернути увагу, що відповідно до статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадські слухання (збори громадян, інші форми консультацій із громадськістю) можуть використовуватися для погодження жителями старостинського округу кандидатури старости.

Порядок проведення громадських слухань в європейських країнах зазвичай визначається статутами громад, провінцій чи муніципалітетів.

Вважається, що громадські (публічні) слухання виникли в США у 20 роках минулого століття, а з другої половини ХХ століття набули поширення в Європі. За формою публічні слухання подібні до загальних зборів. Натомість, призначення публічних слухань у різних країнах не є однаковим.

Згідно з американською практикою публічні слухання призначені переважно для підвищення якості муніципального управління. У Сполучених Штатах Америки муніципалітети самостійно встановлюють порядок публічних слухань на своїй території, однак базові вимоги щодо громадських слухань, їх специфіки залежно від предмета закріплюються в окремих федеральних законах і законодавстві штатів. Наприклад, у штаті Нью-Йорк публічні слухання проводяться щодо прийнятих законів.

²³ Звід законів про організацію місцевої влади : Декрет від 18.08.2000 n. 267. Normattiva.Il portale della legge vigente. URL: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-09-28&atto.codiceRedazionale=000G0304&tipoDettaglio=originario&qId=&tabID=0.2841897576182262&title=Atto%20originario&bloccoAggiornamentoBreadCrumb=true>

Відповідно до Кодексу штату Вашингтон (Revised Code of Washington)²⁴ передбачено проведення слухань з питань бюджету. Під час таких слухань будь-який платник податків протягом кількох днів може висловитися «за» або «проти» якоїсь частини бюджету.

Публічні слухання як форма локальної демократії має схожість із *публічними консультаціями*.

Консультації із громадськістю (публічні консультації) передбачені статтею 13-2 законопроекту № 7283. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» консультації із громадськістю визначаються як загальна форма демократії участі (поряд із громадськими обговореннями, громадськими слуханнями та загальними зборами), яка використовується для погодження із жителями відповідного старостинського округу кандидатури старости (стаття 54-1).

Відповідно до частини першої статті 4 Закону Польщі «Про гмінне самоврядування»²⁵ утворення, об'єднання, поділ і ліквідація гмін, встановлення їх меж та назв, визначення місцезнаходження їх органів здійснюється Радою Міністрів після проведення консультацій із жителями. Зазначеним Законом Польщі передбачено, що консультації з жителями міста можуть проводитися на підставі розпорядження Ради Міністрів у разі зміни меж міста. Також консультації із жителями гміни проводяться у випадках необхідності вирішення важливих питань життєдіяльності гмін. Правила і порядок проведення консультацій із жителями гміни визначаються рішенням ради гміни.

У Хорватії стандарти у сфері інформування, консультування та участі громадськості стали частиною регулярного процесу розробки та прийняття нормативних актів, стратегічних документів, які впливають на інтереси, права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, було змінено як на національному рівні, так і на рівні місцевого й регіонального самоврядування. Законом Хорватії «Про право на доступ до інформації» 2015 року визначено обов'язки щодо проведення консультацій із громадськістю, попередні консультації із громадськістю щодо певних видів актів, зміст консультацій, види відповідних документів (план консультації, проект і мотиви прийняття, звіт про проведену консультацію) і спосіб виконання. Також існує різниця між здійсненням консультацій згідно із Законом «Про право на доступ до інформації» та проведенням усіх заходів згідно із Законом «Про оцінку впливу нормативно-правових актів». Здійснення консультацій із громадськістю, як це передбачено Законом про право на доступ до інформації, стосується онлайн-консультацій або проводиться через вебсайт власника документа, або через центральний державний інтернет-портал для консультацій із громадськістю, хоча це не виключає впровадження інших форм консультацій із громадськістю²⁶.

²⁴ Revised Code of Washington (RCW). URL: <https://apps.leg.wa.gov/rcw/>

²⁵ Досвід децентралізації в країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / за заг. ред. В.Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2015. 766 с.

²⁶ Посібник з проведення консультацій з громадськістю для органів місцевого та регіонального самоврядування. 2016. URL: <https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prirucnik%20za%20provedbu%20savjetovanja%20JLPS.pdf>

Колективне звернення (петиція, електронна петиція). Звернення громадян є одним із інструментів реалізації локальної демократії на місцевому рівні й виступає як конституційна гарантія відповідного права людини. Згідно зі статтею 40 Конституції України всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян до органу місцевого самоврядування, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23¹ Закону України «Про звернення громадян». Громадяни можуть звернутися до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції, заповнивши спеціальну електронну форму. Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Відповідно до частини восьмої статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сесія ради скликається для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду. Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному вебсайті відповідного органу місцевого самоврядування. Порядок розгляду електронної петиції визначається відповідною місцевою радою. Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному вебсайті головою відповідної місцевої ради щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

Радою Європи було розроблено стандарти щодо «цифрової участі» громадян європейських держав в управлінні публічними справами,²⁷ якими надано визначення електронним інструментам участі, зокрема, електронним петиціям. Цей інструмент народовладдя на місцевому рівні затребуваний у багатьох європейських країнах.

Заслуговує на увагу досвід Великої Британії та Іспанії щодо електронних петицій. Так, муніципалітети у Великій Британії, зокрема у містах Кінгстон та Бристоль ще у 2006 р. заснували пілотні впровадження петицій в електронній формі. Рамковим нормативно-правовим актом (Local Democracy, Economic Development and Construction Act²⁸), який зобов'язує муніципалітети

²⁷Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). URL: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf

²⁸Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009. URL.: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/contents>

впроваджувати механізм електронних петицій поруч із традиційними, забезпечується можливість для електронної подачі та підпису петицій. Даний акт чітко визначає перелік можливих дій із розгляду петиції, наприклад: виконання запиту в петиції; розгляд петиції на засіданні компетентного органу; ініціювання запиту; проведення громадських зборів; направлення петиції на розгляд контрольних комітетів (комісій). Враховуючи рамкові вимоги означеного Акта, муніципалітети Великої Британії встановлюють детальні вимоги та процедури щодо місцевих петицій. Наприклад, у положенні про петиції в місті Бристоль містяться розділи²⁹ про вступ, питання чи повноваження органів місцевого самоврядування, щодо яких петиції не можуть стосуватися, підстави для недопущення петиції до збору підписів, порядок подання петиції, розгляд петиції тощо. Петиції можуть бути подані до ради, виконавчого органу або комітетів (комісій) та підкомітетів (комісій) ради. Встановлюється набрання мінімальної кількості підписів для направлення на розгляд ради та термін збору підписів, що не може перевищувати більше півроку. Після закінчення збору підписів автор е-петиції отримує підтвердження (acknowledgement) щодо подальших кроків органів влади у відповідь на петицію³⁰.

Також цікавий приклад використання е-петицій демонструє іспанське місто Барселона, де «положення» про участь громадян (Reglament De Participació Ciutadana, 2017)³¹ детально регулює питання електронних петицій офлайн та онлайн. Петиції можуть розглядатися на міському й районному рівнях. Петиції розглядаються з питань: включення пункту до порядку денного засідання міської чи районної ради в місті; проведення партисипативного процесу (окремий механізм залучення громадян); ініціювання створення нового органу участі (окремий механізм (інструмент) участі); затвердження чи зміни муніципального акта; проведення публічних консультацій з конкретного питання; або ініціювання громадських слухань. Підписи місцевої петиції збираються від 2 до 4 місяців. Петиції можуть стосуватися 2 і більше районів³².

Однією з форм локальної демократії, що активно використовується на місцевому рівні в багатьох європейських країнах, є так званий «бюджет участі» (участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету). В Україні «бюджет участі» також є досить затребуваним на місцевому рівні й широко використовується в багатьох територіальних громадах. Така форма зазвичай регламентується відповідними положеннями. Положенням про бюджет участі рада громади встановлює правила реалізації у громаді певного проекту, що має соціально-культурне, гуманітарне чи інше важливе значення. Тобто це процес залучення жителів громади до участі в бюджетному процесі шляхом прийняття

²⁹ Офіційний сайт міста Бристоль. URL.: <https://www.bristol.gov.uk/>

³⁰ Е-петиції: стандарти та практики е-петицій у деяких державах-членах Ради Європи Аналітична довідка. 20.08.2019. URL.: <https://rm.coe.int/coe-research-on-e-petitions-in-europe-research-parts-1-2/16809b7672>

³¹ Reglament De Participació Ciutadana, 2017. URL.: <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/serveis/la-ciutat-funciona/manteniment-de-l-espai-public/gestio-integral-de-l-aigua/gestio-publica-aigua/aigua-ciutat/sequera>

³² Е-петиції: стандарти та практики е-петицій у деяких державах-членах Ради Європи Аналітична довідка. 20.08.2019. URL.: <https://rm.coe.int/coe-research-on-e-petitions-in-europe-research-parts-1-2/16809b7672>

рішень щодо розподілу місцевою радою бюджетних коштів на реалізацію певних проектних пропозицій, поданих до ради. Таким чином, через прозоре й відкрите громадське голосування за проекти реалізується така «опція локальної демократії», як «бюджет участі», адже тут умовно присутня колективна ініціатива місцевих жителів.

Форми локальної демократії широко використовуються в Чехії. У цій країні загалом народовладдя на місцевому рівні є досить активним, для чого застосовуються формалізовані й неформалізовані інструменти співпраці з офіційною владою. Наприклад, опитування громадян. Для отримання зворотного зв'язку багато муніципалітетів скликають зустрічі із громадянами (наприклад, популярним є захід «Полуденна зустріч із міським головою»), складають анкети про задоволеність громадян розвитком муніципалітетів, розміщують форму опитування на своїй вебсторінці тощо³³. Крім того, у цій країні використовується спільний (партнерський) підхід до створення стратегічного плану розвитку міста. Незважаючи на те, що стратегічний план розвитку міста розробляється експертами, детальна ситуація в кожному районі та його потреби найкраще розуміються місцевими жителями. Тому муніципалітет надає громадянам можливість прокоментувати план і внести пропозиції щодо його вдосконалення. Цей підхід можна побачити, наприклад, у Празі (Praha), Брні (Brno), Остраві (Ostrava), Їглаві (Jihlava). Також у Чехії використовуються муніципальні мобільні додатки. Багато міст пропонують своїм громадянам можливість надсилати пропозиції щодо вдосконалення через муніципальний мобільний додаток. Переважно це скарги, пов'язані із проблемами громадських приміщень, громадського освітлення або доріг. Використовуючи концепцію Ideathon (Марафон ідей), громадяни створюють інноваційні рішення проблем, із якими вони стикаються у своїх громадах. Громадяни можуть взяти участь у цій короткій, інтенсивній інтелектуальній грі та конкурувати з іншими зі своїми проектами (наприклад, Празький інноваційний марафон)³⁴.

Загалом у європейських країнах існує велика кількість різних форм та інструментів громадської участі, які не обов'язково є формалізованими. Універсальних моделей та форм участі немає, хоча існують загальні риси й тенденції, адаптовані країнами на різних рівнях врядування. Добрі практики європейських країн пов'язані з ініціативами, експериментами та інноваціями самих органів місцевого самоврядування; сприянням та підтримкою участі громадян через гнучкі методи та механізми, уникаючи надмірного регулювання, яке перешкоджає активному залученню³⁵.

Детальна регламентація форм народовладдя на рівні місцевого самоврядування має важливе значення, коли відповідні форми мають конкретну

³³ Харитонюк О.Л. Чеський досвід залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні. Регіональні студії, 2021.С.89-93.

³⁴ Харитонюк О.Л. Чеський досвід залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні. Регіональні студії, 2021.С.89-93.

³⁵ Е-петиції: стандарти та практики е-петицій у деяких державах-членах Ради Європи Аналітична довідка. URL: <https://rm.coe.int/overview-of-e-petition-systems-in-europe-ukr-fv/168096d646>

мету, свій особливий предмет або виконують спеціальну функцію. Такі форми можуть доповнювати одна одну для певних цілей.

Щодо обов'язковості ухвалення статутів територіальних громад у контексті законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на місцевому рівні» (реєстр. № 7283)

Відповідаючи на поставлене питання слід зауважити, що досвід європейських держав у питаннях статутної нормотворчості на місцевому рівні є цікавим, і в багатьох країнах він ґрунтується на історичних традиціях муніципалізму, особливостях територіальної організації держави, інших суспільно-політичних, історичних чинниках. Водночас, у цілому статутна нормотворчість в європейських країнах є типовим явищем.

Вважається, що статuti як кодифіковані акти, що регламентують діяльність міст і найважливіші аспекти міського самоврядування, з'явилися у XII ст. в Італії. «Перші хартії середньовічних міст Італії були своєрідним засобом «юридизації» комунальної форми самоврядування, їх метою було закріплення муніципальних прав (насамперед, права на створення виборних органів міського самоврядування) і привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів місцевого самоврядування³⁶.

Статuti територіальних громад відіграли важливу роль в історії становлення й розвитку сучасних форм місцевого самоврядування в Україні та Європі. Із появою статутів (хартій) міст пов'язують виникнення попередніх форм сучасного місцевого самоврядування – місцевого (комунального) самоврядування в державах Європи³⁷.

Цікавим є те, що в історичних джерелах зберігається згадка про датований 1290 р. статут кримського міста Кафи (Феодосії), яке на той час було генуезькою колонією. На жаль, від цього документу залишилися лише назви статей, але інші документи свідчать про високий рівень організації муніципального життя цієї колонії³⁸.

Останнім часом природі статутів територіальних громад (колективів, місцевих спільнот) приділяється все більше уваги як у вітчизняній, так і зарубіжній літературі. Більшість авторів вважають, що статут територіальної громади як основний акт локальної саморегуляції, із яким співвідносяться інші акти, рішення і дії місцевого самоврядування, повинен мати найвищу юридичну силу серед актів, які видаються в системі місцевого самоврядування. Деякі

³⁶ Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: ОСНОВА, 2020. 672 с. С. 17-18.

³⁷ Гусяк Н. П. Статuti як джерело права: порівняльно-правове дослідження: дис. доктора філософії : 081 – Право. Київ, 2021. 242 с.

³⁸ Чудик Н. О. Історія статутів територіальних громад. Серія «Право». Вип. 22. Ч. I. Том 1. С. 122-124.

автори взагалі розглядають статути як різновид актів кодифікаційного значення³⁹.

В юридичній літературі відзначається, що сьогодні статути громад досить поширені у країнах Європи та Америки. При цьому для сучасної муніципальної практики характерним є велике різноманіття статутів, які відрізняються формою, змістом, порядком прийняття, юридичною силою.

У ряді штатів США право прийняття хартій закріплено за містами, чисельність населення яких перевищує певний мінімум (наприклад, в Арізоні – не менше 3,5 тис. осіб, у Техасі – 5 тис.). Здебільшого конституції та закони штатів у США передбачають, що хартії самоврядування приймаються безпосередньо населенням, а зміни до хартій можуть пропонуватися муніципальними радами або утвореними спеціальними комісіями, до яких можуть входити як жителі, так і представники муніципалітету.

У Франції кожна комуна має власний статут, розроблений на основі типового статуту, затвердженого урядом у 1984 р. Комуни у Франції є базовою та, по-суті, головною адміністративно-територіальною одиницею. Великі міста мають також статус комун, але із ширшими повноваженнями⁴⁰.

Діяльність територіальних громад та органів місцевого самоврядування у країнах Балтії також регламентується статутами. У Латвії зміст статутів органів місцевого самоврядування, що визначають організацію роботи місцевих рад, має відповідати Закону «Про органи місцевого самоврядування» і зразкам статутів, ухвалених Кабінетом Міністрів⁴¹.

Відповідно до статті 19 Закону України «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. Повноваження із затвердження статуту територіальної громади відповідно до пункту 48 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» віднесено до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад.

Як відзначається в науковій літературі, державна реєстрація статуту потрібна громаді для оформлення своєї правосуб'єктності, тобто завдяки реєстрації статуту територіальна громада отримує визнання з боку держави, щоб претендувати на реалізацію визначених законодавством прав⁴².

Стосовно державної реєстрації статутів територіальних громад, фахівці відзначають існування двох «паралелей». Перша впливає з назви акта, який реєструється – «статут». В Україні на підставі статутів діє низка юридичних

³⁹ Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / За заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: ОСНОВА, 2020. 672 с. С. 48.

⁴⁰ Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / За заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: ОСНОВА, 2020. 672 с. С.330.

⁴¹ Там само. 365.

⁴² Заяць Д. Д. Статут територіальної громади: теоретико-правові аспекти: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. 104 с.

осіб, у тому числі й юридичні особи публічного права. Відповідно, такі статuti підлягають державній реєстрації. Другу «паралель» проводять, виходячи з того, що статут територіальної громади має підзаконний характер. В Україні існує практика державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів. При цьому, державна реєстрація статутів територіальних громад відбувається за процедурою, що стосується державної реєстрації не нормативно-правових актів, а статутів юридичних осіб публічного права. У зв'язку з цим висувається пропозиція скасувати вимогу про державну реєстрацію статутів територіальних громад⁴³.

В юридичній літературі статuti територіальних громад досить часто наділяють своєрідними конституційними якостями. Так, на думку О. В. Батанова, статут територіальної громади є своєрідною «комунальною конституцією», яка «виступає як необхідний елемент правової основи муніципальної демократії»⁴⁴.

Слід звернути увагу й на те, що вперше в Україні про обов'язковість ухвалення статуту територіальної громади йшлося у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2012 р.⁴⁵. А в подальшому – у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки⁴⁶.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки⁴⁷ визначено стратегічні завдання, серед яких: розвиток місцевої демократії та посилення гарантій участі територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування, у тому числі шляхом законодавчого закріплення обов'язку щодо прийняття міськими, селищними і сільськими радами статутів (змін до статутів) територіальних громад, визначення орієнтовної структури статуту територіальної громади та основного переліку питань, що повинні ним регулюватися.

Таким чином, починаючи з 2012 року у вищезазначених Стратегіях планувалося і планується зараз впровадження на законодавчому рівні обов'язковості прийняття статутів територіальних громад.

Враховуючи викладене, вважаємо, що статут територіальної громади є важливим актом для територіальних громад, оскільки такий акт буде сприяти більш чіткому визначенню публічної правосуб'єктності громади.

⁴³ Ідесіс І. В. Процесуальні питання прийняття міських статутів: рецепція європейського досвіду. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4/2020. Розділ 13. С. 396-399.

⁴⁴ Заяць Д. Д. Статут територіальної громади: теоретико-правові аспекти: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. 104 с.

⁴⁵ Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України 24.03.2012 № 212/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/2012/ed20120324#Text>

⁴⁶ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>

⁴⁷ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 07.09.2021 № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

Щодо зарубіжного досвіду в питаннях прийняття статутів територіальних громад, то відповідні положення передбачені законодавством більшості держав Європейського Союзу. При цьому необхідно брати до уваги поширеність серед європейських держав факту наділення правосуб'єктністю адміністративно-територіальних одиниць на різних рівнях: 1-й рівень (муніципалітети, комуни, гміни, територіальні громади) та у низці випадків – 2-й та 3-й рівні (райони, регіони)

Так, наприклад, у Чехії територіальні самоврядні одиниці визнаються публічно-правовими корпораціями, які мають власне майно й господарюють на основі власного бюджету (стаття 101 Конституції Чехії)⁴⁸.

У Конституції Словаччини передбачено, що основою територіального самоврядування є населений пункт. Територіальне самоврядування створює населений пункт і вищу територіальну одиницю (стаття 64). Населений пункт і вища територіальна одиниця є юридичними особами, які на умовах, встановлених законом, самостійно господарюють із власним майном і своїми коштами (стаття 64а).

У Польщі згідно зі статтею 165 Конституції⁴⁹ одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права (стаття 165). Тому наявність статутів територіальних громад у європейських державах є закономірною.

У плані позитивного досвіду в цій сфері у спеціальній літературі зазначається, що найкраще «європейське» визначення муніципалітету (адміністративно-територіальна одиниця 1-го рівня) міститься в Цивільному кодексі Італії: комуна – це юридична особа, наділена публічною правосуб'єктністю. Правосуб'єктність надає конкретний статус, тобто володіння правами та захистом з боку правової системи. Складовими елементами комуни є: (i) населення (усі люди, які постійно мешкають на території муніципалітету); (ii) територія (простір, у межах якого муніципалітет здійснює свою юрисдикцію і водночас є суб'єктом права); (iii) активи (уся господарська діяльність комуни, тобто майнові об'єкти і права, якими вона володіє)⁵⁰.

Загалом, у більшості європейських країн відповідні виборні органи (мер, рада, президент регіону та ін.) лише представляють свої територіальні одиниці, але не володіють окремою правосуб'єктністю. Вони діють виключно від імені та в інтересах юридичної особи, до якої належать.

На відміну від більшості європейських країн, в Україні відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» юридичними особами є органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, установи, організації; юридичними особами можуть бути асоціації органів місцевого самоврядування.

⁴⁸ Конституція Чеської Республіки (1993 р. зі змінами на 2013 р.) : URL: <https://www.cak.cz/assets/ustava-copy.pdf>

⁴⁹ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К.: Москаленко О.М., 2018. 60 с.

⁵⁰ Правосуб'єктність на місцевому рівні - стислий виклад прикладів 11 країн. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/10/LP_ZVIT_SUMMARY_11_CASES_UKR-1.pdf

У зв'язку з необхідністю удосконалення законодавства України у зазначеній сфері, розглянемо досвід статутної нормотворчості Італії та Хорватії, який, на нашу думку, є досить показовим.

Італія

Відповідно до статей 114, 131 Конституції Італійської Республіки вона складається з муніципалітетів (комун), провінцій, столичних міст (метрополії), регіонів та держави.

Адміністративні утворення є автономними одиницями із власними статутами, повноваженнями та функціями відповідно до принципів, встановлених Конституцією. Щодо столиці – міста Рим, – то його статус регулюється національним законодавством⁵¹.

Окремо слід відзначити, що Фріулі-Венеція Джулія, Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто Адідже (південний Тіроль) і Валле д'Аоста мають особливу форму й умови автономії відповідно до спеціальних статутів, які затверджені конституційними законами, а регіон Трентіно-Альто Адідже складається з автономних провінцій Тренто і Больцано (стаття 116 Конституції Італійської Республіки).

Отже, в Італії організація місцевого самоврядування у столиці регулюється національним законодавством. На окремих територіях, що мають особливі форми та умови автономії, регулювання здійснюється спеціальними статутами, які приймаються конституційними законами, а в автономних одиницях, таких як комуни, провінції, метрополії та регіони – власними статутами таких утворень.

Заздалегідь зазначимо, що положення Консолідованого тексту законів про організацію місцевих органів влади (Декрет № 267 від 18.08.2000 р.)⁵² не застосовуються до регіонів зі спеціальним статутом та автономних провінцій Тренто і Больцано, оскільки вони несумісні з повноваженнями, передбаченими статутами та їх імплементаційними положеннями.

В Італії статути територіальних публічних колективів є джерелами права, зокрема, це: статути автономних регіонів (спеціальні статути), статути звичайних регіонів, статути органів місцевого самоврядування. Водночас, спеціальні статути є джерелами конституційного права, відповідно – мають найвищу юридичну силу та особливу процедуру прийняття.

Наприклад, Спеціальний статут регіону Сицилія був прийнятий ще до Конституції Італії 1948 року, що впливає з Королівського указу № 455 від 15.05.1946 р. Він був затверджений Конституційним законом № 2 1948 р. Надання широкої автономії Сицилійському регіону (так офіційно називається острів Сицилія) було зумовлено активним рухом у боротьбі за незалежність,

⁵¹ Конституція Італійської Республіки. Офіційний сайт: Senato della Repubblica. URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>

⁵² Звід законів про організацію місцевої влади : законодавчий декрет від 18.08.2000 n. 267. Normattiva. Il portale della legge vigente. URL: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-09-28&atto.codiceRedazionale=000G0304&tipoDettaglio=originario&qId=&tabID=0.2841897576182262&title=Atto%20originario&bloccoAggiornamentoBreadcrumb=true>

який розпочався до війни, був придушений фашизмом, і знову відновився під час висадки союзників на острів⁵³.

Таким чином, спеціальні статuti як джерела права займають особливу нішу у правовій системі Італії. Вони забезпечують механізми захисту регіональних прерогатив, і держава не може в односторонньому порядку визначити будь-які зміни в розподілі повноважень між державою та регіоном.

Крім того, в Італії діють і звичайні статuti регіонів, які є джерелами права першого рівня і мають таку саму юридичну силу, що й закони Республіки.

Відповідно до статті 123 Конституції Італії кожний регіон має статут, який згідно з Конституцією визначає його форму правління та основні принципи його організації та функціонування. Статут регулює здійснення права ініціативи та проведення референдуму щодо законів та адміністративних заходів регіону, а також питання публікації регіональних законів і підзаконних актів. Статут затверджується і змінюється регіональною радою законом, ухваленим абсолютною більшістю її членів, який приймається двома послідовними рішеннями з інтервалом не менше двох місяців. Уряд Республіки може порушити питання про конституційну легітимність регіональних статутів перед Конституційним Судом протягом тридцяти днів із дня їх опублікування.

Статут виноситься на референдум, якщо протягом трьох місяців із дня його опублікування з такою вимогою звернеться одна п'ята частина виборців регіону або одна п'ята частина депутатів регіональної ради. У кожному регіоні статут регулює діяльність Ради місцевого самоврядування як консультативного органу між регіоном та місцевими органами влади⁵⁴.

Наступним видом статутів в Італії є статuti муніципалітетів (комун), провінцій та столичних міст (метрополій), які є правовими актами другого рівня. Ці акти є основою, так званої, статутної автономії комун та провінцій, яка гарантується Конституцією Італійської Республіки.

Положення щодо обов'язкового змісту та порядку прийняття місцевих статутів містяться в Консолідованому тексті законів про організацію місцевих органів влади, затвердженому законодавчим Декретом № 267 від 18.08.2000 р.⁵⁵.

Так, відповідно до статті 6 зазначеного Закону, статuti, у межах принципів, викладених у цьому Консолідованому тексті, встановлюють основоположні правила організації територіальної одиниці і, зокрема, визначають повноваження органів, форми гарантування та участі меншин, способи здійснення юридичного представництва територіальної одиниці, у тому числі в суді. Статут також встановлює загальні критерії організації влади,

⁵³ Гусяк Н. П. Статuti як джерело права: порівняльно-правове дослідження: дис. доктора філософії : 081. Право. К., 2021. 242 с.

⁵⁴ Конституція Італійської Республіки / Senato della Repubblica. URL: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-123>

⁵⁵ Консолідований текст законів про організацію місцевих органів влади : Офіційний сайт. Normattiva. Il portale della legge vigente. URL: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-09-28&atto.codiceRedazionale=000G0304&tipoDettaglio=originario&qId=&tabID=0.2841897576182262&title=Atto%20originario&bloccoAggiornamentoBreadCrumb=true>

форми співпраці між муніципалітетами та провінціями, участь населення, децентралізацію, доступ громадян до інформації та адміністративних процедур, герб і прапор, інші питання, передбачені цим зведеним текстом.

Статути муніципалітетів і провінцій закріплюють правила, що забезпечують рівні можливості для чоловіків і жінок, а також сприяють присутності представників обох статей у радах і колегіальних органах муніципалітету і провінції, а також в органах, компаніях і установах, що залежать від них.

Статути приймаються відповідними радами двома третинами голосів від загального складу ради. Якщо ця більшість не буде досягнута, голосування повторюється на наступних сесіях, які проводяться протягом тридцяти днів, і статут вважається схваленим, якщо він двічі отримає голоси абсолютної більшості депутатів від загального складу ради.

У подальшому після перевірки компетентним регіональним органом вони публікуються в офіційному віснику регіону, розміщуються в реєстрі муніципалітету і протягом 30 днів надсилаються до Міністерства внутрішніх справ для включення до офіційного збірника підзаконних актів. Статути набувають чинності через 30 днів після їх розміщення в муніципальному реєстрі. При цьому, управління Міністерства внутрішніх справ, створене для збору і збереження муніципальних і воєvodських статутів, також дбає про відповідні форми оприлюднення цих статутів.

Конституційне закріплення статутної автономії муніципалітетів та провінцій викликало чимало дискусій серед фахівців щодо місця таких актів у системі правових джерел. У зв'язку з цим Вищий Касаційний Суд Італії у рішенні № 12868 від 16.06.2005 р. зазначив, що статут формально є адміністративним актом, але по суті нормативним нетиповим правовим джерелом, що володіє особливими характеристиками джерела первинного рангу та має пріоритет порівняно з іншими вторинними похідними джерелами (регламентами та прирівняними до них актами)⁵⁶.

Отже, маємо підстави для висновку, що статути територіальних громад в Італії відіграють важливу роль у визначенні організації та функціонування місцевого самоврядування. Такі статути встановлюють правовий каркас і закріплюють правоздатність територіальних громад, регулюють процес прийняття рішень та виконання владних функцій громадами. Статути територіальних громад в Італії є важливим інструментом для забезпечення місцевого самоврядування й розподілу влади на місцевому рівні.

Хорватія

Хорватія є унітарною і неподільною демократичною й соціальною державою. У Хорватії влада походить від народу і належить народу як спільноті вільних і рівноправних громадян.

Відповідно до статті 4 Конституції Хорватії державна влада організована за принципом поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову й обмежена

⁵⁶ Гусяк Н. П. Статути як джерело права: порівняльно-правове дослідження: дис. доктора філософії : 081. Право. К., 2021. 242 с.

гарантованим правом на місцеве та регіональне самоврядування. Принцип поділу влади включає передбачені Конституцією та законом форми взаємозв'язку суб'єктів влади⁵⁷.

Згідно зі статтею 129.b Конституції Хорватії органи місцевого та регіонального самоврядування мають право в рамках закону самостійно регулювати внутрішню організацію та сферу діяльності своїми статутами та пристосовувати їх до місцевих потреб і можливостей.

У статуті територіальної громади визначається право громадян на безпосередню участь в управлінні місцевими справами через збори, референдум та інші форми безпосереднього прийняття рішень (стаття 128 Конституції Хорватії).

У Хорватії діє Закон про місцеве та регіональне самоврядування від 12.02.2013 р., який регламентує організацію органів місцевого й регіонального самоврядування, їх сферу діяльності та організацію, порядок роботи та інші питання, що мають важливе значення для їх функціонування⁵⁸.

Відповідно до статті 8 зазначеного Закону муніципалітет, місто та округ мають свої статuti. Статут детально регулює сферу самоврядування муніципалітету, міста чи округу, його характеристики, громадське визнання, організацію, повноваження та порядок роботи органів, спосіб виконання роботи, форми консультування громадян, проведення референдумів з питань місцевого самоврядування, організації та діяльності комунальних служб, форм взаємодії органів місцевого та регіонального самоврядування та інших питань, що мають значення для реалізації прав і обов'язків.

Поряд із цим, символіка органів місцевого й регіонального самоврядування встановлюються статутом або статутним рішенням за погодженням із органом державної адміністрації (стаття 10 Закону).

У Хорватії пропозиції про зміни положень статуту територіальних громад проводяться через відповідний референдум.

Згідно зі статтею 24b Закону в порядку, визначеному законом та статутом, можуть скликатися збори громадян задля вираження їх думок з окремих питань і пропозицій у сфері самоврядування муніципалітету чи міста, а також обговорення потреб та інтересів місцевого значення. Такі збори громадян скликаються радою місцевого комітету, міського району або міського округу відповідно до статуту муніципалітету або міста. Порядок скликання, роботи і прийняття рішень на зборах громадян регулюється загальним актом муніципалітету чи міста відповідно до закону та статуту.

Статuti місцевого та регіонального самоврядування приймаються представницькими органами, якими відповідно до статті 27 Закону є регіональна рада, міська рада та повітові збори, більшістю голосів від

⁵⁷ Конституція Республіки Хорватія. Pročišćeni tekstovi zakona. URL: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

⁵⁸ Закон про місцеве та регіональне самоврядування: Закон Республіки Хорватія. Офіційний сайт: Pročišćeni tekstovi zakona. URL: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>

загального складу такого органу. Згідно зі статтею 59 Закону статут муніципалітету, міста відповідно до закону регулює порядок ініціативи та подання пропозицій про створення місцевої ради, обсяг і повноваження місцевої ради, визначення програми роботи, основи регламенту місцевої ради, порядок фінансування, виконання адміністративних та інших завдань, інші питання, що мають значення для реалізації прав і обов'язків, встановлених законом, статутом та іншими загальними актами представницького органу. Статут або інший загальний акт муніципалітету чи міста регулює всі питання, пов'язані з виборами та виконанням обов'язків членів місцевої ради.

Особливої уваги заслуговують положення статті 84 зазначеного Закону, якими встановлено, що за пропозицією органу державного управління, відповідального за місцеве й регіональне самоврядування, Уряд Хорватії може розпустити представницький орган, якщо представницький орган новоутвореної одиниці місцевого або регіонального самоврядування не прийме статут протягом 60 днів із дня утворення.

Отже, Закон про місцеве та регіональне самоврядування в Хорватії регулює організацію органів місцевого й регіонального самоврядування, їх сферу діяльності, порядок роботи та інші питання, що стосуються їх функціонування. Закон встановлює обов'язковість наявності статуту в муніципалітетах, містах та округах. Статут детально регулює сферу самоврядування та характеристики територіальних одиниць, організацію, повноваження та порядок роботи органів самоврядування, спосіб взаємодії із громадянами, проведення референдумів, організацію комунальних служб та інші питання, що стосуються прав і обов'язків. Також Закон передбачає можливість розпуску представницького органу за пропозицією органу державного управління, відповідального за місцеве та регіональне самоврядування, якщо представницький орган новоутвореної територіальної одиниці не прийме статут протягом 60 днів із дня утворення.

Висновки. Проведене дослідження щодо форм локальної демократії та механізмів їх правового регулювання; обов'язковості ухвалення статутів територіальних громад у контексті законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (реєстр. № 7283 від 13.04.2022) дозволяє дійти таких висновків.

1. У статті 69 Конституції України встановлено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Таким чином, конституційовано існування різних форм безпосередньої демократії та можливостей для їх законодавчої регламентації.

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у

сільську громаду жителів кількох сіл, села, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їх виконавчі органи.

Зазначені конституційні положення створюють гарантії для розвитку інструментів народовладдя на місцевому рівні. Для належної їх реалізації мають бути створені ефективні механізми форм безпосередньої демократії.

Окрім норм Конституції України, форми безпосередньої демократії регламентовано положеннями Виборчого кодексу України та окремими нормами законів України «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування в Україні» (місцевий референдум, загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання), «Про статус депутатів місцевих рад» (відкликання депутатів місцевої ради за народною ініціативою), низкою інших законодавчих актів.

2. У конституційних актах зарубіжних держав закріплено різні підходи, різні форми та структури місцевої демократії. В одних державах утверджується загальне право участі громадян у вирішенні місцевих справ, право на місцеве самоврядування. В інших – як, наприклад, у Хорватії, Словенії, Болгарії – громадянам гарантується право брати участь в управлінні місцевими справами через визначені форми місцевої демократії (референдум, загальні збори та ін.).

При цьому в багатьох зарубіжних державах на конституційному рівні закріплено інститут референдуму (Албанія, Бельгія, Болгарія, Іспанія, Італія, Польща, Португалія, Угорщина, Франція, Хорватія, Чехія, Швейцарія). В Іспанії на рівні Конституції визначено право проведення референдумів щодо статусу автономій, а законом – право проведення муніципальних референдумів.

3. У спеціальних законах з питань місцевого врядування в зарубіжних країнах регламентовано такі форми місцевого народовладдя: загальні збори (Болгарія, Італія, Північна Македонія, Польща, Угорщина, Хорватія, Чехія); місцеві ініціативи (Польща, Італія, Хорватія); громадські (публічні) слухання (Польща, Хорватія); консультації із громадськістю (Польща, Хорватія).

У Великій Британії та Іспанії широко використовується інститут електронних петицій. «Бюджет участі» застосовується в Чехії.

Загалом у європейських державах існує велика кількість різних форм та інструментів громадської участі, які не обов'язково є формалізованими. Універсальних моделей та форм участі немає, хоча існують загальні риси і тенденції, адаптовані країнами на різних рівнях урядування.

4. Щодо зарубіжного досвіду в питаннях статутів територіальних громад, процедур, за якими вони приймаються, то відповідні положення передбачені законодавством більшості держав Європейського Союзу. При цьому, необхідно брати до уваги поширеність серед європейських держав практики наділення на конституційному (законодавчому) рівні правосуб'єктністю адміністративно-територіальних одиниць на різних рівнях: 1-й рівень (муніципалітети, комуни, гміни, територіальні громади) та у низці випадків – 2-й та 3-й рівні (райони, регіони).

У Чехії, Польщі, Франції, Італії, Латвії, Естонії, Греції та в інших державах територіальні громади (адміністративно-територіальні одиниці різних рівнів) є юридичними особами й функціонують на основі статутів. У законодавстві деяких європейських держав існують спеціальні прямі норми не лише щодо обов'язковості статуту територіальної громади, а й щодо необхідності його державної реєстрації (Греція, Франція).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.