

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-247>

І. В. Процюк, д.ю.н., професор Завідувач кафедри теорії та історії права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, ORCID ID: 0000-0003-0546-6187

А. С. Чиркін, к. ю. н., доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України ORCID ID: 0000-0002-3777-4515

ІНСТРУМЕНТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ: НАЦІОНАЛЬНА ПРАКТИКА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. Правовий режим воєнного стану не залишає багато простору для розвитку і поглиблення механізмів локальної демократії. І це цілком обумовлено відповідними обставинами. Водночас, національні демократичні інституції на четвертий рік засвідчують свою стійкість і спроможності адаптуватися до поточних загроз. Місцеве самоврядування, як засадничий інститут конституційного ладу також продовжує функціонувати, надавати послуги і боротися із зовнішнім ворогом.

У цьому контексті попри виклики воєнного часу необхідно чітко акцентувати – в Україні також продовжують застосовуватися механізми

локальної демократії. Зокрема, законодавче розширення і більш чітка регламентація форм участі жителів у здійсненні місцевого самоврядування є тому яскравим прикладом. При цьому важливо зауважити про певну переорієнтацію використання інструментів муніципальної демократії. В сучасних умовах масові зібрання є неможливими, тому відмічаються певні зміни фокусу щодо форма участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Ключові слова: муніципальна демократія, форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, децентралізація, воєнний стан, громадські ради, демократія участі, публічні консультації, механізми локальної демократії.

Постановка проблеми. Після 24 лютого 2022 року місцеве самоврядування як засадничий інститут конституційного ладу показало свою стійкість і можливість захищатися. Ба більше, саме на органи місцевого самоврядування лягло забезпечення добровольчих формувань, вирішення питань внутрішньої міграції, логістика, інфраструктура. Разом з тим, муніципальна влада підтримує Збройні Сили України, долучається до координації волонтерського руху, обіймається питаннями внутрішньо переміщених осіб тощо.

Отже, місцеве самоврядування в умовах воєнного стану за-свідчило свою ефективність, зокрема, як складовий елемент загальної обороноздатності держави. Крім того, муніципальна влада продовжує виконувати свої функції, вирішувати питання місцевого значення і надавати послуги членам громади.

У цьому контексті важливо акцентувати – розвиток місцевого самоврядування і його спроможності – це наслідки, насамперед, реформи децентралізації. Розширені повноваження і наявність стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів – є головними показниками розвинутого місцевого самоврядування. Крім того, децентралізаційні процеси заклали міцний фундамент щодо посилення єдності громад і самоорганізованості населення.

Очевидно, що воєнний стан не сприяє розширенню компетенції громад і збільшенню їх спроможностей. Тим більше, коли на четвертий рік війни законодавством все ще не визначені ані

чіткі підстави для утворення військових адміністрацій, ані не конкретизовано розмежування повноважень між військовими адміністраціями і органами місцевого самоврядування.

Втім результати роботи національних демократичних інституцій, в тому числі, й місцевого самоврядування показують можливості адаптації до сучасних реалій воєнного стану. І наш євроінтеграційний рух є одним із свідчень цього. Ба більше, функціонування і розвиток місцевого самоврядування є одним із головних критеріїв на євроінтеграційному векторі руху держави, а також доволі показовий і значний індикатор демократії.

У розвиток попередньої тези зазначимо – певну адаптивність до сучасних викликів показують й інститути місцевої демократії. Власне дослідження і аналіз функціонування форм муніципальної демократії в умовах воєнного стану і є метою даної роботи.

Виклад основного матеріалу. Навесні 2024 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування». У січні 2025 року Закон набув чинності [3]. Найважливішою його новелою стало законодавче розширення форм локальної демократії. Зокрема, вказані зміни доповнили Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 6–1 .

Відповідно до цієї статті, формами участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення є:

- 1) місцевий референдум;
- 2) загальні збори (конференція) жителів;
- 3) місцева ініціатива;
- 4) громадські слухання;
- 5) участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету;
- 6) публічні консультації;
- 7) консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування;
- 8) громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 9) інші форми участі, що не суперечать закону.

Участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення може здійснюватися безпосередньо та/або з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, якщо інше не передбачено законом.

Відповідно Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» був доповнений спеціальними статтями. А саме:

– стаття 13–1 Участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету. Жителі мають право брати участь у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету шляхом внесення відповідних пропозицій.

– Стаття 13–2. Публічні консультації. Жителі мають право брати участь у публічних консультаціях, організованих органами місцевого самоврядування, шляхом внесення пропозицій щодо вирішення питань місцевого значення.

– Стаття 13–3. Консультативно-дорадчі органи при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування. Жителі можуть входити до складу та/або брати участь у роботі консультативно-дорадчих органів (у разі їх утворення) при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування з метою підготовки пропозицій щодо вдосконалення їхньої роботи, участі в розробленні проектів актів, вирішенні інших питань, віднесених до повноважень зазначених органів та/або посадових осіб.

– Стаття 13–4. Громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є формою громадського контролю, що передбачає проведення його ініціатором аналізу діяльності відповідних органів та посадових осіб, підготовку висновків та пропозицій.

– Стаття 13–5. Участь молоді у місцевому самоврядуванні. Органи та посадові особи місцевого самоврядування визначають форми та порядок залучення молоді до вирішення питань місцевого значення [2].

Очевидно, що в умовах воєнного стану проведення масових заходів несе великі ризики і може бути заборонено, отже можливості для організації загальних зборів, громадських слухань, консультацій доволі обмежені. Обмеження щодо інших форм громадської участі носить суто дискреційний характер.

Тобто військове командування, військові адміністрації разом з органами місцевої влади на власний розсуд вирішують, що забороняти, а що дозволяти.

Втім певні тенденції до адаптації простежуються. Зокрема, більшого поширення набувають консультативно-дорадчі інституції при органах місцевого самоврядування.

До прикладу, *ради внутрішньо переміщених осіб* (далі – ВПО) створюють при органах місцевого самоврядування, щоб переселенці мали свій голос у житті громади. Хоч ради не приймають безпосередньо управлінських рішень, проте вони можуть стати фундаментом місцевої політики та є вираженням потреб переселенців.

Рада ВПО – це консультативно-дорадчий, репрезентативний і посередницький орган. Вони залучаються до розробки та реалізації регіональних і місцевих політик, беруть активну участь у місцевому самоврядуванні. Ради ВПО діють на принципах законності, гласності, колегіальності, виборності, народовладдя, підзвітності та відповідальності перед громадами. Простіше кажучи – це формальна група, яка об'єднує між собою внутрішньо переміщених осіб з проактивною громадянською позицією, відповідними досвідом і знаннями, щоб ефективніше захищати права та інтереси ВПО в регіоні. Така рада діє на добровільних, позапартійних і волонтерських засадах.

Відповідно до Примірного положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб склад ради утворюється у кількості не більше 30 осіб:

- внутрішньо переміщені особи – не менше 50% складу ради;

- представники органу, при якому утворено раду (наприклад, органів місцевого самоврядування або військових адміністрацій) – до 33% складу;

- представники громадських об'єднань, які займаються захистом прав ВПО – приблизно 17% складу [5].

Діяльність Рад ВПО є ефективною на рівні громад та області, куди направляється найбільша кількість зусиль, з огляду на можливості органів, при яких вони утворені. Представленість на національному рівні здійснюється через участь представни-

ків/ць обласних Рад ВПО в діяльності Координаційного штабу з питань ВПО. Міжрівнева взаємодія, з метою спрямування зусиль на вирішення потреб визначних на місцевому рівні, потребує покращення з урахуванням наявного досвіду та особливого фокусу на невеликих громадах.

На вересень 2023 р. діяло 26 рад ВПО. Найбільша кількість (5 рад) зафіксована на Хмельниччині, де чисельність внутрішньо переміщених осіб за два останні роки зросла багатократно [7, с. 34–35]

Також певного розгалуження отримують і *молодіжні ради*. Вони функціонують при сільських, селищних, міських, обласних радах з метою реалізації молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях. За інформацією Української асоціації молодіжних рад, у країні нараховується понад 430 молодіжних рад, з яких близько 120 були започатковані після повномасштабного воєнного вторгнення РФ [6].

Наприклад, Луганська обласна молодіжна рада основну діяльність розпочала під час «гарячої фази» російсько-української війни. Своє зусилля ця рада зосередила на сприянні населенню в питаннях евакуації, подолання наслідків гуманітарної катастрофи і соціальної нестабільності, підтримки молодого покоління у складних суспільно-політичних реаліях.

До провідної трійки за кількістю молодіжних рад увійшли Кіровоградська (37), Львівська (30), Дніпропетровська (27) області.

В країні налічується 410 молодіжних рад з яких, 19 – регіонального рівня та 391 – місцевого рівня [7, с. 38].

Незважаючи на негативні наслідки російської збройної агресії проти України протягом 2022–2023 років, молодіжні ради в переважній більшості продовжують свою діяльність, адаптувались до викликів військового часу та знаходять шляхи для ефективної роботи в діючих умовах, вкотре підкресливши незламність українського народу та української молоді зокрема.

Основними векторами роботи молодіжних рад можна визначити: 1) сприяння реалізації права молоді на участь у формуванні та реалізації молодіжної політики на регіональному рівні; 2) внесення до органу, при якому її утворено, пропозицій

щодо організації консультацій з молоддю; 3) надання пропозицій, висновків, рекомендацій щодо формування та реалізації молодіжної політики на регіональному рівні, обов'язкових до розгляду органом, при якому її утворено; 4) розроблення за участю молодіжних та дитячих громадських об'єднань, інших суб'єктів молодіжної роботи пропозицій щодо пріоритетів молодіжної політики на регіональному рівні; 5) проведення моніторингу та оцінки ефективності реалізації молодіжної політики на регіональному рівні; 6) участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію молодіжної політики; 7) вивчення стану виконання законів, інших нормативно-правових актів, що стосуються молоді, на регіональному рівні; 8) проведення безоплатної громадської експертизи фінансування заходів з реалізації молодіжної політики, що проводяться органом, при якому її утворено та інших [3].

Громади без молоді не матимуть майбутнього, тому муніципальна політика має розроблятися і реалізовуватися таким чином, аби молодь бачила своє місце у майбутньому громади, впливала на формування бачення майбутнього. Як цього досягнути – залежить і від керівництва громади, і від активності самої молоді [8]. Особливо дане питання підкреслюється в сучасних умовах, і проблема тут не тільки воєнні виклики, а й масова міграція.

У цьому контексті важливо продовжувати на рівні державної і муніципальної політики підтримку молодіжних рад, а також працювати у відповідних напрямках: зміцнення та посилення системної інституційної підтримки створення та діяльності молодіжних рад; підвищення спроможності молодіжних рад генерувати молодіжні ініціативи; максимальне використання молодіжними радами своїх прав та усіх механізмів участі як консультативно-дорадчого органу на відповідному рівні; проведення тренінгів для представників молодіжних рад регіонального та місцевого рівнів з метою розвитку у них різних компетентностей, що допоможе молодіжним радам здійснювати свою діяльність більш ефективніше; створення майданчику для обміну досвідом та найкращими практиками між різними молодіжни-

ми радами; запровадження моніторингу діяльності молодіжних рад регіонального та місцевого рівнів [1].

Окрім зазначених форм залучення громадян до здійснення місцевого самоврядування, сучасні виклики воєнного стану обумовлюють доволі широке використання електронних інструментів муніципальної демократії, зокрема, електронні петиції, консультації та голосування за місцеві проекти.

Різні населені пункти контрастують між собою щодо показників підтримки поданих петицій місцевими жителями. За останні чотири роки найвищий індекс прохідних петицій зафіксований у містах Полтаві (36%) та Ужгороді (35%). Наступними у рейтингу розташувалися Суми (27%), Чернівці (20%), Вінниця (18%). Найменшою підтримкою петиції користуються у жителів Миколаєва (1,6%) та Харкова (0,8%). А в Одесі у 2020–2023 рр. не була підтримана жодна петиція. Київ перебуває у нижній частині списку з показником 4,7%⁷⁸. У столиці в 2022 р. було опубліковано 560 петицій (із них 42 набрали необхідну кількість підписів, влада підтримала 17 петицій). У 2023 р. з 756 опублікованих петицій підтримку жителів отримали 69, а влади – 51. За п'ять місяців 2024 р. опубліковано 161 петицію, 16 набрали необхідну кількість підписів, із них 11 місцева влада підтримала 79.

На прикладі Києва спостерігається відносно високий показник кореляції громадсько-владної взаємодії [7 с. 41–42].

Такі дані свідчать, що попри військові дії елементи електронної демократії участі продовжують застосовуватися. Втім статистика доволі нерівномірна. Східні і Південні регіони менш активні, і це обумовлено відповідними обставинами, водночас, це означає, що місцева влада має приділяти даному питанню більше уваги.

Висновки. Звичайно воєнний стан і відповідні обмеження не розширюють можливості для розвитку місцевої демократії. Проте це не означає, що неможливо адаптуватися і намагатися зберегти досягнуті стандарти партисипативної демократії. Подальші реформи місцевого самоврядування і децентралізації, однозначно, мають супроводжуватися поглибленням, розширенням і популяризацією унормованих інструментів учасницької демократії.

Особливої важливості мають набути загальні збори (конференція) жителів, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету, публічні консультації. Разом з тим, чималої актуальності в умовах повоєнного відновлення має бути розробка і прийняття Закону України «Про місцевий референдум». Разом з тим, тенденцію активізації громадських рад при органах місцевого самоврядування необхідно і надалі продовжувати і підтримувати.

Євроінтеграційний вектор і відновлення держави обов'язково будуть стосуватися місцевого рівня, територіальні громади будуть одними із основних учасників відповідних процесів. Затверджені Дорожні карти є тому підтвердження. І в цьому контексті також важлива підтримка й міжнародних партнерів, зокрема, в продовженні і підтримці муніципальних реформ.

Важлива частина подальшого зміцнення і розвитку демократії участі – ефективна взаємодія державного сектору, органів місцевого самоврядування, місцевих жителів і громадянського суспільства. І в цьому контексті громадянське суспільство може відіграти ключову роль, бути з одного боку каталізатором поглиблення і удосконалення форм муніципальної демократії, а з іншого виступати об'єднуючою ланкою між всіма зацікавленими сторонами.

Список використаних джерел:

1. Аналіз утворення молодіжних рад в Україні URL: <https://mms.gov.ua/news/analiz-utvorennia-molodizhnykh-rad-v-ukraini>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1991>
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України № 3703-ІХ від 09.05.2024 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#Text>
4. Про основні засади молодіжної політики: Закон України № 1414-ІХ від 27.04.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text>
5. Про затвердження Примірного положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України

- № 812 від 04.08.2023 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2023-%D0%BF#Text>
6. Сонько В. Наша мета – щоб у кожній громаді була молодіжна рада. Укрінформ. 2023. 02 листоп. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3781865-nasa-meta-sob-u-koznij-gromadi-bula-molodizna-rada.html>
 7. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2023–2024 роках: аналіт. доп. [Каплан Ю., Скворцова В., Валецький О. та ін.]; за ред. В. Потапенка, Ю. Каплан, Ю. Тищенко, В. Токмана. Київ: НІСД, 2024. 47 с. с. 41–42 URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2024-11/ad_gromad_suspilstvo-2023_15112024.pdf
 8. Як врахувати інтереси молоді у громаді? Про молодіжну раду і не тільки URL: <https://www.csi.org.ua/news/yak-vrahuvaty-interesy-molodi-u-gromadi-pro-molodizhnu-radu-i-ne-tilky/>

References :

1. Analiz utvorennia molodizhnykh rad v Ukraini URL: <https://mms.gov.ua/news/analiz-utvorennia-molodizhnykh-rad-v-ukraini>
2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy № 280/97-VR від 21.05.1997 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1991>
3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy № 3703-IX від 09.05.2024 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#Text>
4. Pro osnovni zasady molodizhnoi polityky: Zakon Ukrainy № 1414-IX від 27.04.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text>
5. Pro zatverdzhennia Prymirmoho polozhennia pro Radu z pytan vnutrishno peremishchenykh osib: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 812 від 04.08.2023 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2023-%D0%BF#Text>
6. Sonko V. (2023). Nasha meta – shchob u kozhnii hromadi bula molodizhna rada. Ukrinform. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3781865-nasa-meta-sob-u-koznij-gromadi-bula-molodizna-rada.html>
7. Stan rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini u 2023–2024 rokakh: analit. dop. [Kaplan Yu., Skvortsova V., Valevskiy O. ta in.]; V. Potapenko, Yu. Kaplan, Yu. Tyshchenko, V. Tokman. (2024). (Eds.). Kyiv: NISD. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2024-11/ad_gromad_suspilstvo-2023_15112024.pdf
8. Yak vrakhuvaty interesy molodi u hromadi? pro molodizhnu radu i ne tilky URL: <https://www.csi.org.ua/news/yak-vrahuvaty-interesy-molodi-u-gromadi-pro-molodizhnu-radu-i-ne-tilky/>

I. V. Protsiuk, A. S. Chyrkin,

Instruments of Municipal Democracy :National Practice in Conditions of Martial Law

Summary. The legal regime of martial law does not leave much room for the development and deepening of local democracy mechanisms. And this is entirely due to the relevant circumstances. At the same time, national democratic institutions for the fourth year demonstrate their resilience and ability to adapt to current threats. And local self-government, as a fundamental institution of the constitutional order, also continues to function, provide services and fight the external enemy.

And in this context, despite the challenges of wartime, it is necessary to clearly emphasize that local democracy mechanisms also continue to be used in Ukraine. In particular, the legislative expansion and clearer regulation of the forms of participation of residents in the implementation of local self-government are a vivid example of this. At the same time, it is important to note a certain reorientation of the use of municipal democracy tools. In modern conditions, mass gatherings are impossible, therefore, certain changes in focus are noted regarding the form of citizen participation in local self-government.

This article focuses on the relevant tools for involving citizens in solving local issues. Namely, the work highlights the activities of public councils under local self-government bodies, in particular, councils of internally displaced persons, youth councils, etc. A separate focus is placed on electronic forms of local participatory democracy.

Of course, martial law and the corresponding restrictions do not expand the opportunities for the development of local democracy. However, this does not mean that it is impossible to adapt and try to preserve the achieved standards of participatory democracy. Further reforms of local self-government and decentralization should definitely be accompanied by the deepening, expansion and popularization of standardized instruments of participatory democracy.

General meetings (conferences) of residents, local initiatives, public hearings, participation of residents in planning and distribution of local budget funds, public consultations should be of particular importance. At the same time, the development and adoption of the Law of Ukraine «On Local Referendum» should be of considerable relevance in the conditions of post-war reconstruction. At the same time, the trend of activating public councils under local self-government

bodies must be continued and supported.

The European integration vector and the restoration of the state will necessarily concern the local level, territorial communities will be one of the main participants in the relevant processes. The approved Roadmaps are confirmation of this. And in this context, the support of international partners is also important, in particular, in the continuation and support of municipal reforms.

An important part of the further strengthening and development of participatory democracy is the effective interaction of the public sector, local governments, local residents and civil society. And in this context, civil society can play a key role, being on the one hand a catalyst for deepening and improving forms of municipal democracy, and on the other hand acting as a unifying link between all stakeholders.

Key words: *municipal democracy, forms of citizen participation in the implementation of local self-government, decentralization, martial law, public councils, participatory democracy, public consultations, mechanisms of local democracy.*