

УДК 352.07

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-507>

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

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ МОЛОДІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

***Анотація:** Встановлено значення партисипативної демократії для формування та оцінки ефективності реалізації молодіжної політики на рівні територіальних громад. Надано характеристику правової основи форм участі молоді у вирішенні питань місцевого значення. Визначено основні організаційно-правові форми демократії участі для молоді. Висвітлено особливості організації та діяльності молодіжної ради як консультативно-дорадчого органу при органі місцевого самоврядування. З'ясовано ключові проблемні питання реалізації молоддю організаційно-правових форм демократії участі.*

***Ключові слова:** демократія участі, організаційно-правові форми, право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, партисипативна демократія, участь молоді в управлінні місцевими справами.*

Постановка проблеми. Впровадження в Україні воєнного стану кардинально змінило життя кожного громадянина України, прискоривши дорослішання для тисяч молодих українців.

За даними Міністерства молоді та спорту України, близько 40% молодих людей вимушено змінили своє постійне місце проживання, зокрема близько 2 млн представників молоді є внутрішньо переміщеними особами, така ж кількість виїхала за межі України [12]. Як свідчать дані різноманітних соціальних досліджень, наявність негативного досвіду співпраці з місцевою владою та відсутність прозорості прийняття нею рішень зумовлюють недовіру до влади та небажання молодих людей брати активну участь у житті територіальної громади [13, с. 163]. Разом з тим, в сучасній державі ствердилось розуміння молодіжної політики як одного із ключових факторів розвитку культурної ідентичності, сприяння розвитку духу патріотизму серед молодого населення, забезпечення рівних можливостей самореалізації молоді особистості та важливого показника соціального й людського розвитку у цілому [4, с. 32–33]. Тому, на органи державної влади та місцевого самоврядування покладається обов'язок забезпечити рівний доступ молоді до своїх прав за допомогою конкретних інституційних і організаційних механізмів партисипативної демократії.

З огляду на це, Кабінетом Міністрів України була затверджена Концепція Державної цільової соціальної програми «Молодь України: покоління стійкості – 2030», що визначає одним із основних завдань посилення ролі і впливу молоді в суспільстві, зокрема шляхом її залучення до вирішення питань державного і місцевого значення, а також забезпечення участі молоді у формуванні, реалізації, моніторингу та оцінці ефективності реалізації молодіжної політики на всіх рівнях [10]. З метою реалізації цієї концепції започатковано різноманітні спільні з Радою Європи програми та проекти. Приміром, Проект «Молодь за демократію в Україні: Фаза III» розпочато в межах Плану дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки й побудовано на результатах і досвіді проекту Ради Європи «Молодь за демократію в Україні» у 2020–2022 роках. Проект спрямований на захист інтересів та демократичної участі молоді у воєнний і повоєнний час [5].

Поряд із державною підтримкою багаточисельних молодіжних проектів, безперечно, важливим кроком у встановленні

дієвих механізмів участі молоді у формуванні та оцінці ефективності реалізації молодіжної політики на рівні територіальних громад стало внесення до Закону України «Про місцеве самоврядування» нової статті 13⁻⁵ «Участь молоді у місцевому самоврядуванні». Відповідно до вказаної статті жителям з 14 років гарантується право брати участь у різноманітних формах демократії участі, а саме: місцевій ініціатива, громадських слуханнях, публічних консультаціях, консультативно-дорадчих органах при органі та/або посадовій особі місцевого самоврядування та в інших формах участі, що не суперечать закону [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання конституційно-правового регулювання організаційних форм участі громадян в місцевому самоврядуванні та шляхи їх вирішення всебічно розкрито у багатьох ґрунтовних наукових працях таких вітчизняних вчених, як І. І. Бодрової, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, С. Г. Серьогіної, П. А. Ткачука, Р. Т. Чернеги та ін. У той же час, законодавчі новели у сфері участі молоді в процесі вирішення питань місцевого значення зумовлюють необхідність проведення подальших наукових досліджень даної тематики.

Зважаючи на це, метою статті є надання характеристики вітчизняної правової основи участі молоді в житті територіальної громади, встановлення основних організаційно-правових форм участі молоді в місцевому самоврядуванні в Україні та окреслення ключових проблем їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Перед усім, варто звернутися до визначення правової основи участі громадян у місцевому самоврядуванні, оскільки правова основа участі молоді у виробленні рішень на локальному рівні є її невід'ємною складовою. У доктрині конституційного та муніципального права правову основу місцевого самоврядування, зазвичай, трактують як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевого самоврядування, та юридичне підґрунтя всіх рішень, актів і дій його суб'єктів місцевого самоврядування [1, с. 77–78].

Первинним суб'єктом права на місцеве самоврядування є територіальна громада. Громадяни України реалізують своє

право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Тому, вітчизняні науковці вважають, що право на місцеве самоврядування носить колективний характер, основу якого формує індивідуальне право окремого члена громади на участь у місцевому самоврядуванні [2, с. 132–133]. Відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади молодіжної політики» молоддю є молоді особи – особи віком від 14 до 35 років включно, які є громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, та які перебувають в Україні на законних підставах [8].

Узагальнюючи вище наведені визначення, можна дійти до висновку про те, що правовою основою участі молоді у місцевому самоврядуванні є сукупність нормативно-правових актів, що регламентують участь у вирішенні питань місцевого значення осіб віком від 14 до 35 років, які на законних підставах проживають у межах певної територіальної громади, зокрема і такі особи, місце фактичного проживання яких підтверджується довідкою про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи.

Щодо актів, які утворюють правову основу організації та діяльності органів публічної влади та статусу людини та громадянина, то згідно із ст. 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» законодавство України структурується від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили і включає: 1. Конституцію; 2. Закони; 3. Підзаконні нормативно-правові акти (акти вищих, центральних і місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що містять норми права). Крім того, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною законодавства України. Частиною національного законодавства України є також інші чинні міжнародні договори України [9].

У науці конституційного та муніципального права також склалася доволі стала точка зору про чотириланковість системи правової основи місцевого самоврядування в Україні, що складається з: 1. Конституції – Основного закону суспільства і держави; 2. Загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, ратифікованих міжнародних договорів; 3. Законів, що ре-

гламентують організацію й функціонування місцевого самоврядування; 4. Підзаконних нормативно-правових актів (актів глави держави, уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, актів органів місцевого самоврядування [14, с. 37].

Виходячи із вищенаведених законодавчих положень і доктринальних поглядів, можна виділити наступні ланки правової основи участі молоді у місцевому самоврядуванні в Україні:

- Конституція України;
- Міжнародні документи, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, Переглянута Європейська хартія участі молоді у громадському житті на місцевому і регіональному рівні (2003 р.), Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec(2004)13 про участь молоді в місцевому та регіональному житті, Резолюція 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівні у Європі» тощо.

- Закони України «Про основні засади молодіжної політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про публічні консультації», «Про звернення громадян», «Про освіту» тощо.

- підзаконні акти: Указ Президента України «Про Національну молодіжну стратегію до 2030 року» № 94/2021 від 12 березня 2021 р., Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірнього положення про молодіжний центр та експертну раду при молодіжному центрі» № 1014 від 20 грудня 2017 року 24, «Про затвердження Типового положення про молодіжні ради» від 18.12.2018 № 1198 25, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2025 р. № 840-р. «Про затвердження Концепції Державної цільової соціальної програми «Молодь України: покоління стійкості – 2030»», Наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Порядку реалізації програм, проектів і заходів державної політики у сфері молодіжного та національно-патріотичного виховання» № 808 від 03 березня 2016 року, акти локальної нормотворчості, а саме: статут територіальної громади, положення про молодіжну раду, загальні збори, місцеві ініціативи тощо.

Розглядаючи організаційно-правові форми участі молоді у місцевому самоврядуванні, неможна не згадати і їх визначення, що сформувався у вітчизняній доктрині. На наш погляд, доволі влучним є поняття організаційних форм, сформульоване у підручнику «Державне будівництво та місцеве самоврядування» під редакцією С. Г. Серьогіної. Так, за переконанням колективу авторів, форми – це шляхи здійснення цілеспрямованого впливу на об'єкти управління. Ось чому зовнішній вияв одинорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових та організаційних рамках, називається формами діяльності [1, с. 57–58].

Згідно із ст. 13^{–5} Закону України «Про місцеве самоврядування» основними формами участі молоді у вирішенні питань місцевого значення є місцева ініціатива, громадські слухання, публічні консультації, функціонування консультативно-дорадчих органів при органі та/або посадовій особі місцевого самоврядування. Причому вказана стаття не встановлює виключного переліку відповідних форм і залишає свободу місцевій владі у виборі певних форм в залученні молоді і до інших форм участі в місцевому самоврядуванні, що не суперечать закону [7].

Безумовно, зазначена законодавча новела розширює можливості молодих людей впливати на хід ухвалення рішень органами місцевого самоврядування. Водночас, положення ст. 13^{–5} Закону України «Про місцеве самоврядування» зумовлюють необхідність внесення поправок в акти локальної нормотворчості, адже відповідно до статутів територіальних громад та/або положень щодо організаційно-правових форм участі громадян у місцевому самоврядуванні право брати участь у вирішенні питань місцевого значення наділяються члени громади, які досягли 18 років. Наприклад, згідно з Положенням «Про місцеві ініціативи в місті Харкові» ініціатором внесення місцевої ініціативи на розгляд відповідної місцевої ради є ініціативна група членів громади, в кількості не менше 10 осіб та обрана на зборах, де присутні не менше ніж 25 членів відповідної громади, що є дієздатними та досягли 18 років [6].

Варто зазначити, що і у ч. 2 ст. 5 Закону України «Про основні засади молодіжної політики» до механізмів та інструментів участі молоді у формуванні та реалізації молодіжної політики віднесені наступні організаційно-правові форми: – проведення консультацій, у тому числі електронних, із суб'єктами молодіжної роботи, іншими заінтересованими сторонами, проведення опитувань молоді тощо; – утворення молодіжних рад, призначення радників з питань молоді, проведення громадських слухань, публічних обговорень, створення робочих груп із залученням суб'єктів молодіжної роботи; – забезпечення представництва молоді у складі консультативно-дорадчих органів, що утворюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному законодавством [8].

Аналіз даного Закону дозволяє встановити, що провідною організаційно-правовою формою участі молоді в управлінні місцевими справами визначена робота у молодіжній раді. Так, згідно зі ст. 6 Закону України «Про основні засади молодіжної політики» консультативно-дорадчим органом при органі місцевого самоврядування є молодіжна рада, що утворюється з метою залучення молоді до формування та реалізації молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях. Основи організації та діяльності молодіжної ради затверджуються відповідним органом місцевого самоврядування у положенні про молодіжну раду. Останній також здійснює організаційно-методичне забезпечення діяльності молодіжної ради [8].

Висвітлюючи молодіжну раду, як достатньо розвинуту організаційно-правову форму участі молоді у місцевому самоврядуванні, слід відмітити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1198 ухвалено Типове положення про молодіжну раду місцевого рівня. У даному положенні доволі докладно виписано завдання молодіжної ради, вивчення змісту яких надає можливість стверджувати про те, що через ці ради реалізуються і інші організаційно-правові форми участі молоді у вирішенні питань місцевого значення. Приміром, це внесення до органу, при якому утворено молодіжну раду, пропозицій щодо організації консультацій із молоддю, надання пропозицій, висновків, рекомендацій щодо формування та реалізації молодіж-

ної політики на місцевому рівні, обов'язкових до розгляду органом, при якому її утворено, а також участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію молодіжної політики. Щодо складу молодіжної ради, то до неї входять громадяни України віком від 14 до 35 років, які є: представниками громадських об'єднань та/або відокремлених підрозділів громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій, що провадять діяльність у сфері молодіжної політики, які зареєстровані в установленому порядку та/або провадять діяльність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (за згодою), а також представниками закладів освіти, кандидатури яких подаються учнівським або студентським самоврядуванням кожного навчального закладу (за згодою). Положення також визначає необхідність органа місцевого самоврядування враховувати приписи Типового положення під час розробки ним положення про молодіжну раду [11].

Наразі у більшості територіальних громадах затверджено положення про молодіжну раду. Наприклад, Положення про Молодіжну раду при Красилівській міській раді Хмельницької області, Положення про Молодіжну раду при Музиківській сільській раді об'єднаної територіальної громади, Положення про Молодіжну раду при Шумській міській раді, Положення про Молодіжну раду Помічнлянської ОТГ, Положення про Молодіжну раду при Харківському міському голові та ін. Вивчення названих положень доводить подібність тексту положень щодо завдань, функцій, порядку формування цього консультативно-дорадчого органу в різних територіальних громадах, оскільки всі вони розроблені на підставі Типового положення про молодіжну раду місцевого рівня.

У зв'язку із запровадженням воєнного стану реалізація організаційно-правових форм участі громадян, зокрема і молоді, у місцевому самоврядуванні значно ускладнена і зазнала тимчасових обмежень. Приміром, проведення таких форм участі, як загальні збори, громадські слухання, місцева ініціативи передбачає скупчення великої кількості людей, що є доволі не безпечним. З огляду на це, мабуть, найбільш ефективної організаційно-правовою формою участі молоді у вирішенні питань

місцевого значення є функціонування молодіжних рад при органах місцевого самоврядування.

Так, лише за 2024 рік було сформовано 120 нових молодіжних рад. Для посилення взаємодії між молодіжними радами та владою в умовах війни для молодіжних рад створено «дорожню карту», що увійшла до посібника «Незламна молодь: молодіжні ради». При молодіжних радах організовані відділи по роботі з внутрішньо переміщеними особами, які допомагають молоді адаптуватися в приймаючій громаді та реалізувати свої можливості. Молодіжні ради активно проводять різноманітні заходи, у результаті яких не лише налагоджується співробітництво з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, а й збираються кошти для Збройних Сил України [3].

Висновки. Проведене дослідження організаційно-правових форм участі молоді у місцевому самоврядуванні в Україні надає можливості дійти до наступних висновків. Законодавчі новели щодо організаційно-правових форм демократії участі молоді сприяють налагодженню плідної співпраці даної верстви населення з органами місцевого самоврядування та розширенню реального впливу молоді на процес ухвалення рішень місцевих радами і посадовими особами місцевого самоврядування. Наразі молодь наділена як організаційно-правовими формами участі у вирішенні питань місцевого значення, до яких залучені всі члени територіальної громади, так і «додатковими», в яких беруть участь члени територіальної громади віком від 14 до 35 років. Зміни до Закону «Про місцеве самоврядування» щодо організаційно-правових форм демократії участі молоді потребує внесення відповідних поправок до актів локальної нормотворчості у частині зменшення, так би мовити, «вікової планки допущення особи» до участі у різних формах партисипативної демократії (загальних заборах, громадських слуханнях тощо). В умовах воєнного стану найбільш ефективною організаційно-правовою формою участі молоді в управлінні місцевими справами є залученість молоді до роботи у молодіжній раді – консультативно-дорадчому органі при місцевій раді або посадовій особі місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Сербогіної. 2-ге вид. переробл. та доповн. Х.: Право, 2011. 360 с.
2. Любченко П. М. Проблеми реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні *Вісник Академії правових наук України*. 2009 р. № 1(56). С. 124–133.
3. Молодіжна політика в умовах війни: програма для посилення громад URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/98065/>
4. Найдич М. А. Концепт державної молодіжної політики *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини*. 2011. № 21. С. 31–33..
5. План дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова». URL: <https://gm.coe.int/action-planukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282>
6. Положення «Про місцеві ініціативи в місті Харкові» Додаток 2 до Статуту територіальної громади міста Харкова. URL: https://gov.liga.com.ua/b_text.php?type=3&id=32873&base=27
7. Про місцеве самоврядування в Україні Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР *Верховна Рада України*: офіц.. сайт URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97> –
8. Про основні засади молодіжної політики: Закон від 27 квітня 2021 року № 1414-ІХ *Верховна Рада України*: офіц.. сайт URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text>
9. Про правотворчу діяльність Закон України від 24. 08. 2023 р. № 3354-ІХ 14.07.2015 № 595-VIII *Верховна Рада України* .офіц.. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
10. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми «Молодь України: покоління стійкості – 2030»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2025 р. № 840-р. *Верховна Рада України* .офіц.. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840-2025-%D1%80#Text>
11. Типове положення про молодіжну раду місцевого рівня: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1198 *Верховна Рада України*: офіц.. сайт URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2018-%D0%BF#Text>
12. У Тернополі обговорили молодіжну політику в умовах війни. *Міністерства молоді та спорту*. офіц.. сайт. URL: <https://mms.gov.ua/news/u-ternopoli-obgovorili-molodizhnu-politiku-v-umovah-vijni>
13. Циганин М. П. Залучення молоді до формування та реалізації молодіжної політики на місцевому рівні в умовах війни. *Демократичне врядування*. 2023. Вип. 2 (32). С. С. 157–171.

14. Чиркін А. С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: дис...канд..юрид.наук. 12.00.02. / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 236 с.

I. V. Protsyuk

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF YOUTH PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

Summary. In the modern state, the understanding of youth policy as one of the key factors in the development of cultural identity, promoting the development of the spirit of patriotism among the young population, ensuring equal opportunities for self-realization of the young individual, and an important indicator of social and human development in general has been confirmed. State and local government bodies are obliged to ensure equal access of young people to their rights through specific institutional and organizational mechanisms of participatory democracy. Along with state support for numerous youth projects, an important step in establishing effective mechanisms for youth participation in the formation and assessment of the effectiveness of youth policy implementation at the level of territorial communities was the introduction of a new Article 13–5 «Youth Participation in Local Self-Government» into the Law of Ukraine «On Local Self-Government».

Problematic issues of constitutional and legal regulation of organizational forms of citizens' participation in local self-government and ways to solve them are comprehensively disclosed in many thorough scientific works of such domestic scientists as I. I. Bodrova, P. M. Lyubchenko, O. Yu. Lyaluk, S. G. Seregina, P. A. Tkachuk, R. T. Chernega and others. At the same time, legislative novelties in the field of youth participation in the process of solving issues of local importance necessitate further scientific research on this topic.

The purpose of the article is to provide a characteristic of the domestic legal framework for youth participation in the life of the territorial community, establish the main organizational and legal forms of youth participation in local self-government in Ukraine, and outline the key problems of their implementation.

The legal basis for youth participation in local self-government is a set of regulatory legal acts that regulate the participation in resolving issues of local importance of persons aged 14 to 35 who legally reside within a certain territorial community, including such persons whose place of actual residence is confirmed

by a certificate of registration as an internally displaced person. According to the legal framework, residents from the age of 14 are guaranteed the right to participate in various forms of participatory democracy, namely: local initiative, public hearings, public consultations, advisory and consultative bodies under a local government body and/or official, and in other forms of participation that do not contradict the law. For example, these include: – holding consultations, including electronic ones, with youth work subjects, other interested parties, conducting youth surveys, etc.; – establishing youth councils, appointing youth advisors, holding public hearings, public discussions, creating working groups with the involvement of youth work subjects; – ensuring the representation of youth in advisory and consultative bodies formed by state authorities and local self-government bodies in accordance with the procedure established by law.

Under martial law, the most effective organizational and legal form of youth participation in managing local affairs is the involvement of youth in the work of the youth council – an advisory and consultative body under the local council or local government official. Legislative innovations regarding organizational and legal forms of youth participatory democracy contribute to the establishment of fruitful cooperation between this segment of the population and local government bodies and the expansion of the real influence of youth on the decision-making process by local councils and local government officials. Currently, youth are endowed with both organizational and legal forms of participation in resolving issues of local importance, in which all members of the territorial community are involved, and «additional» forms, in which members of the territorial community aged 14 to 35 years participate. Amendments to the Law «On Local Self-Government» regarding organizational and legal forms of youth participatory democracy require the introduction of appropriate amendments to local regulatory acts in terms of reducing, so to speak, the «age threshold for admitting a person» to participate in various forms of participatory democracy (general meetings, public hearings, etc.).

Keywords: *organizational and legal forms, participatory democracy. right of citizens to participate in local self-government, youth participation in the management of local affairs.*