

УДК 342.836:352.075 .

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.3.13>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ФОРМ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Данченко Т.В.,

*кандидат юридичних наук, професор,
проректор з навчально-виховної роботи
ПЗВО «Київський міжнародний університет»
ORCID: 0000-0003-2191-5245*

Суббот А.І.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри публічного та європейського права
ПЗВО «Київський міжнародний університет»
ORCID: 0000-0002-1453-9379*

Данченко Т.В., Суббот А.І. Правові засади реалізації окремих форм прямого народовладдя в умовах децентралізації публічної влади в Україні.

У статті досліджено відносини нормативно-правового регулювання реалізації таких форм прямого народовладдя як загальні збори громадян, громадське обговорення, громадські слухання, консультації з громадськістю в умовах децентралізації публічної влади в Україні. На підставі аналізу законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, законопроектів та аналітичної інформації дослідницьких структур встановлено відсутність належного нормативно-правового та фактичного регулювання функціонування більшості інструментів народовладдя на місцевому рівні. Визначено, що по причині наявності правових прогалин у законодавчій базі, регулювання відносин проведення громадських зборів, обговорень, слухань та консультацій здійснюється у ряді випадків статутом територіальної громади, який у практичній місцевій організаційно-управлінській діяльності наразі є одним із найважливіших нормативних документів. Наразі статутом безпосередньо регулюється участь громадян у формуванні та реалізації місцевої політики. Запропоновано напрями вдосконалення прямого народовладдя на місцевому рівні. Розроблення проекту Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад» з метою чіткого забезпечення процедур реалізації участі громадян у формуванні та реалізації місцевої політики. Доопрацювання проекту Закону «Про публічні консультації» у частині визначення процедур регламентації публічних консультацій, механізмів контролю за виконанням органами місцевої влади рішень, що були ухвалені в результаті проведення публічних консультацій. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язкового прийняття статутів територіальних громад із встановленням загальних вимог та процедур для визначених законодавством місцевих ініціатив народовладдя. Доведено, що запропоновані зміни конкретизують процедури застосування механізмів безпосередньої громадської участі на всіх етапах місцевого самоуправління.

Ключові слова: громадське обговорення, громадські слухання, загальні збори громадян, законодавство, консультації з громадськістю, місцеве самоврядування, народовладдя, нормативно-правовий акт, публічна влада, територіальна громада.

Danchenko T.V., Subbot A.I. Legal principles of the implementation of certain forms of direct democracy in the conditions of decentralization of public power in Ukraine.

The article examines the relations of regulatory and legal regulation of the implementation of such forms of direct democracy as general meetings of citizens, public discussion, public hearings,

and public consultations in the context of decentralization of public power in Ukraine. Based on the analysis of the laws of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, “On Voluntary Association of Territorial Communities”, “On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity”, resolutions and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine, draft laws, and analytical information from research structures, it was established that there is no proper regulatory and actual regulation of the functioning of most instruments of democracy at the local level. It was determined that due to the presence of legal gaps in the legislative framework, the regulation of relations for holding public meetings, discussions, hearings, and consultations is carried out in a number of cases by the charter of the territorial community, which in practical local organizational and managerial activities is currently one of the most important regulatory documents. Currently, the charter directly regulates the participation of citizens in the formation and implementation of local policy. Directions for improving direct democracy at the local level are proposed. Development of a draft Law “On general meetings (conferences) of members of territorial communities” in order to clearly ensure the procedures for implementing citizen participation in the formation and implementation of local policy. Finalization of the draft Law “On public consultations” in terms of determining the procedures for regulating public consultations, mechanisms for monitoring the implementation by local authorities of decisions adopted as a result of public consultations. Amendments to the Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine” regarding the mandatory adoption of charters of territorial communities with the establishment of general requirements and procedures for local initiatives of democracy defined by law. It is proven that the proposed changes specify the procedures for applying mechanisms for direct public participation at all stages of local self-government.

Key words: public discussion, public hearings, general meetings of citizens, legislation, public consultations, local self-government, democracy, regulatory legal act, public authority, territorial community.

Постановка проблеми. Важливим завданням поетапної практичної реалізації державної політики децентралізації публічного управління (публічного адміністрування) в Україні на сучасному етапі та у найближчій перспективі є забезпечення виконання та удосконалення приписів нормативно-правових актів, що містять процедурні норми щодо реформування місцевого самоуправління. У даному контексті, важливим завданням є активізація громадянської позиції через звернення до свідомості громадян про необхідність участі у прийнятті управлінських рішень для власного благополуччя. Першим кроком на цьому шляху є необхідність більш активного залучення громадян до процесів обговорення і прийняття організаційних рішень на місцевому рівні управління справами територіальних громад.

Однак, до недоліків сучасного нормативно-правового регулювання відносин реалізації державної політики децентралізації влади в Україні слід віднести не достатнє забезпечення дієвості інструментів прямого народовладдя на місцевому рівні. Не зважаючи на те, що чинне законодавство містить чимало способів та механізмів залучення членів територіальних громад до впливу на процес ухвалення рішень на рівні місцевого самоуправління, проте структурованою, дієвою та спрямованою на забезпечення практичних результатів таку нормативно-правову базу назвати складно. Означений стан справ у публічно-правовій системі місцевого самоуправління викликає авторський інтерес до дослідження визначеної проблематики.

Опираючись на викладене вище, **метою** даної статті є здійснення аналізу нормативно-правового регулювання окремих форм (інструментів) прямого народовладдя на місцевому рівні для виявлення наявних правових прогалин та надання пропозицій щодо удосконалення законодавства для уникнення чи мінімізації проблем місцевого самоуправління на шляху побудови європейсько орієнтованого суспільно-управлінського середовища.

Стан опрацювання проблематики. Питання правового регулювання формування та реалізації місцевих управлінських відносин публічної влади досліджується у межах наук адміністративного, конституційного права та порівняльного правознавства такими вітчизняними дослідниками як А.І. Берляч, О.С. Бісюк, І.І. Бодрова, В.В. Галуцько, І.А. Городецька, Т.О. Гуржій, Л.В. Гудзь, С.М. Дерев'яно, В.І. Курило, В.В. Мушенко, Н.С. Панова, Л.С. Штенко, О.М. Ситніченко та ін.

Однак, в цілому поділяючи позиції зазначених вище та інших науковців щодо підстав формування, сучасного стану реалізації та перспектив розвитку відносин народовладдя на місцевому рівні, слід зазначити, що потребує подальшого удосконалення питання нормативно-правового

забезпечення дієвого впливу інструментів безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні. Адже наслідки реалізації громадської позиції можуть мати як обов'язковий характер, так і забезпечуватимуть консультативний вплив на спектр формування місцевої політики територіальної громади в Україні з метою її формування за передовими європейськими прикладами публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, в умовах децентралізації публічного управління особливо важливою є роль членів територіальної громади як у розробці та реалізації місцевих стратегій розвитку та цільових програм, так і в управлінні місцевим бюджетом, соціальною політикою, житлово-комунальним господарством, міжрегіональним співробітництвом тощо. При налагодженні ефективної взаємодії місцевої громадськості з публічною владою, результати такої співпраці закріплюються в офіційних рішеннях місцевих рад та інших документах для їх реалізації чи урахування у практичній роботі.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині визначаються такі основні форми участі громадян в місцевому самоврядуванні: робота дорадчих/консультативно-дорадчих органів; громадські слухання; громадські обговорення; звернення громадян; громадські ініціативи; громадська експертиза; місцевий референдум; консультації з громадськістю; органи самоорганізації населення; збори громадян за місцем проживання; участь в управлінні місцевим бюджетом; доручення депутату; відкликання депутата; дострокове припинення повноважень голови громади; створення петицій [1].

Однак, проведені дослідження дають підстави зазначити, що через відсутність належного нормативно-правового регулювання чи наявні правові прогалини у законодавчій базі, функціонування більшості інструментів народовладдя на місцевому рівні регулюється статутами територіальних громад та відповідними положеннями. Оскільки статтею 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. визначено, що «орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста» [2], то у практичній місцевій організаційно-управлінській діяльності наразі такий статут територіальної громади є одним із найважливіших нормативних документів, який і безпосередньо регулює участь громадян у формуванні та реалізації місцевої політики, визначати її форми, механізми та процедури.

На нашу думку, зазначене вище нормативно-правове регулювання відносин місцевого прямого народовладдя не є достатньо ефективним. Адже норма Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо права ухвалення територіальними громадами власних статутів має рекомендаційний характер. Досліджуючи особливості правового регулювання відносин місцевого оподаткування, професор Мушенко В.В. у 2017 році зазначав, що ухвалені у територіальних громадах статuti та інші локальні нормативно-правові акти є не дуже якісними з точки зору їх юридичної бездоганності, а задекларовані форми участі громадян у місцевому самоуправлінні можуть не мати конкретно прописаних вимог та процедур їх реалізації [3, с. 34].

Охарактеризувавши певні недоліки нормативно-правового забезпечення відносин місцевого народовладдя на початковому етапі реформи децентралізації влади, слід звернути увагу на той факт, що одним із завдань другого етапу реформи місцевого самоврядування було визначено забезпечення можливості громадян висловлювати свою позицію не лише на чергових та позачергових виборах, а на постійній основі. З цією метою Кабінетом Міністрів України (надалі – КМ України) оновлює план дій по децентралізації та ініціює новий етап реформи відповідно до затвердженого ним у 2019 р. Плану заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки [4].

У зазначений період поряд із вдосконаленням виборчого законодавства та вибудовування механізму проведення місцевих референдумів було удосконалено систему нормативно-правового регулювання інших форм прямого народовладдя, що застосовуються на місцевому рівні.

У першу чергу звернемо увагу на такий інструмент прямого народовладдя як загальні збори громадян за місцем проживання, порядок проведення яких поряд із статутом конкретної територіальної громади визначається статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цим Законом також закріплюється норма про те, що рішення таких зборів повинні враховуватися органами місцевого самоврядування у їхній діяльності [2].

На нашу думку, такий важливий інструмент прямого народовладдя як загальні збори громадян повинен регулюватися окремим однойменним законом. Авторська позиція знаходить свою

підтримку у сучасному експертному середовищі. Зокрема, фахівці ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», зазначають, що законодавче врегулювання питання загальних зборів та конференцій членів територіальних громад сприятиме, зокрема, розвитку самоорганізації в об'єднаних територіальних громадах, допоможе встановити чіткі процедури проведення громадських обговорень із питань розвитку громад, що дозволить уникнути порушень і судових розглядів у цій сфері [4].

Іншим важливим інструментом реалізації відносин місцевого прямого народовладдя є громадські слухання. За інформацією ГО «SAMOORG» громадські слухання є однією з найпоширеніших форм участі громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики [5]. Проте, на нашу думку, нормативно-правове забезпечення зазначеного інституту народовладдя є недосконалими у частині вимог щодо періодичності їх проведення. Так, згідно зі статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Загалом порядок організації громадських слухань має визначатися статутом певної територіальної громади [2].

Слід також звернути увагу на результати досліджень Асоціації сприяння самоорганізації населення про те, що у сучасних умовах правового режиму воєнного стану громадські слухання проводяться часто в незручний час і/або в незручному місці, а громадськість вчасно не інформується про їх проведення. Внаслідок цього слухання часто проводяться формально або маніпулятивно в інтересах місцевої влади, не враховуючи реальні потреби жителів територіальних громад [6].

На наше переконання, недоліком сучасного стану нормативно-правового регулювання досліджуваних відносин є відсутність чіткого визначення щодо суб'єкта скликання громадських слухань та формування їх порядку денного в об'єднаній територіальній громаді. Вирішення вказаних вище та інших проблемних питань можливе при умові законодавчого закріплення механізму громадських слухань у спеціальному законодавчому акті.

Самостійним інструментом реалізації прямого народовладдя нами визначаються консультації з громадськістю для органів виконавчої влади, які регулюються постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» 2010 р., якою було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [7]. Проте для органів місцевого самоврядування вони мають рекомендаційний характер.

Проведені дослідження дають підстави зазначити, що консультації з громадськістю наразі можуть проводитись у формі безпосереднього публічного громадського обговорення: конференції, форуми, громадські слухання, «круглі столи», збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, інтернет-конференції, електронні консультації), а також в опосередкованій формі – шляхом вивчення громадської думки щодо певного важливого для територіальної громади питання.

Аналіз такого інструменту прямого народовладдя як публічні консультації доцільно здійснити на основі проекту Закону № 4254 «Про публічні консультації», який передбачає дві форми їх проведення: 1) електронні консультації – шляхом оприлюднення консультаційного документа, проекту акта на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень для отримання пропозицій і зауважень від респондентів; 2) публічне обговорення шляхом проведення публічних заходів (засідань за круглим столом, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет- та відео-конференцій тощо) [8].

У контексті питань нормативно-правового забезпечення громадської участі у прийнятті політичних рішень, у т. ч. на місцевому рівні, актуальною та важливою ініціативою є законодавче врегулювання механізму публічних консультацій. Основою для напрацювання відповідного законопроекту міг би стати законопроект про публічні консультації (реєстр. № 7453), який було внесено до Верховної Ради України попереднього скликання. Цей законопроект визначає стандарти проведення публічних консультацій за принципом повного циклу. Зокрема, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний: 1) здійснювати планування та своєчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів; 2) забезпечувати доступ до такої інформації; 3) організувати проведення публічних консультацій на всіх етапах: формування державної (регіональної) політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проекту актів; 4) звітувати про результати проведення публічних консультацій з обґрунтуванням прийнятого рішення і причин відхилення пропозицій [9].

На нашу думку, прогресивною новацією законопроекту є положення, відповідно до якого розгляд проектів нормативних актів відбувається лише за умови проведення публічних консультацій. В свою чергу, порушення процедури проведення таких консультацій може бути підставою для перегляду прийнятого рішення. Також законопроектом передбачається створення суб'єктами владних повноважень інформаційних реєстрів заінтересованих осіб у вирішенні важливого (у т.ч. для територіальної громади) питання тощо.

Однак, на нашу думку, запропонований у проекті Закону №4254 «Про публічні консультації» публічно-правовий механізм проведення публічних консультацій містить ряд недоліків, які потребують певного доопрацювання. Серед них: 1) неузгодженість термінів «учасники публічних консультацій» та «заінтересовані особи»; 2) відсутність строків інформування про проведення публічних консультацій відповідних осіб, які мають встигнути набути статус «заінтересованих», для включення у відповідний інформаційний реєстр; 3) відсутність регламентації видів публічних заходів, особливостей їх проведення та чіткої процедури відповідальності за порушення порядку проведення публічних консультацій.

Для аналізу практичної реалізації народовладдя через проведення публічних консультацій в об'єднаних територіальних громадах нашої держави слід звернутися до інформації Асоціації сприяння самоорганізації населення, дослідники якої зазначають непоширеність та формальність зазначеної практики. Також наразі у територіальних громадах досить активно проводяться громадські обговорення з метою детального ознайомлення широкої громадськості з проектом суспільно значущого нормативного акта або привернення суспільної уваги до проблеми реалізації різних форм народовладдя на місцевому рівні [6].

Звернемо увагу на нормативно-правове регулювання такої форми народовладдя як громадське обговорення: 1) можливість участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами (у процесі попереднього розгляду ідеї добровільного об'єднання територіальної громади) згадується в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 05.02. 2015 р. № 157-VIII [10]; 2) голови районної, обласної, районної у місті ради мають повноваження щодо організації обговорення громадянами проектів рішень ради та важливих питань місцевого значення згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]; 3) питання, пов'язані з регуляторною діяльністю, мають обговорюватися відкрито за участю представників громадськості у відповідності до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 05.02. 2015 р. № 157-VIII [11].

Проведені авторські дослідження дають підстави здійснити узагальнення про те, що законодавча база регулювання відносин громадського обговорення обмежується зазначеними вище законами. Тобто, є фрагментарною і вочевидь недостатньою для повноцінного визначення процедур застосування цього механізму місцевої демократії у сучасний період активної децентралізації влади в Україні.

Водночас слід зазначити, що, на відміну від громадських слухань, які мають регулюватися виключно статутом територіальної громади, і на відміну від консультацій з громадськістю, що регулюються постановою КМ України № 996, громадські обговорення можуть регулюватися відповідним положенням або іншим локальним нормативно-правовим актом, затвердженим місцевою радою. Тобто, у нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування повинні бути прописані вимоги та процедури проведення громадських обговорень. Таке нормативно-правове закріплення процедури проведення громадських обговорень сприятиме мінімізації маніпуляцій з боку місцевих органів влади, у т.ч. перешкоджанню реальному впливу та контролю громадян, що, своєю чергою, підвищуватиме довіру до державної політики децентралізації. Тому питання забезпечення проведення громадських обговорень також потребує врегулювання на законодавчому рівні.

Висновки. З метою створення сприятливих умов для реалізації прав громадян на участь в управлінні громадою вважаємо за необхідне запропонувати такі пріоритетні напрями вдосконалення прямого народовладдя на місцевому рівні: 1) розробити проект Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад» з метою чіткого забезпечення процедур реалізації участі громадян у формуванні та реалізації місцевої політики; 2) доопрацювати проект Закону «Про публічні консультації» (реєстр. № 7453) щодо чіткого визначення процедур регламентації публічних консультацій, механізмів контролю за виконанням органами місцевої влади рішень, що були ухвалені в результаті проведення публічних консультацій, а також процедур притягнення до відповідальності за порушення порядку їх проведення; 3) розробити та внести зміни до Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» щодо обов'язкового прийняття статутів територіальних громад і встановлення загальних вимог та процедур для громадських слухань і місцевих ініціатив.

Зазначені законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти покликані деталізувати положення статутів громад та чітко визначити процедури застосування механізмів безпосередньої громадської участі на всіх етапах місцевого самоуправління. Перспективами подальшого наукового пошуку у даній царині суспільно-управлінських відносин є обґрунтування способів здійснення реалізації зазначеної вище участі громадськості у публічно-управлінських відносинах у період правового режиму воєнного стану в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Які є основні форми громадської участі у місцевому самоврядуванні? *Проект USAID «Дослідження участі громадськості у процесах прийняття владних рішень у партнерських громадах.* URL: <https://volodymyrrada.gov.ua/yaki-ye-osnovni-formy-gromadskoyi-uchasti-u-miscevomu-samovryaduvanni>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Мушенко В.В. Генеза системи місцевого оподаткування в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки.* 2017. № 1. С. 33–36. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15002884116072.pdf>.
4. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text>.
5. Громадська участь у публічному врядуванні на тимчасово окупованих, деокупованих та прифронтових територіях. Асоціація сприяння самоорганізації населення «SAMOORG» 25.11.2025 р. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2025/11/22/rezultaty-doslidzhennya-gromadska-uchast-u-publichnomu-vryaduvanni-na-tymchasovo-okupovanyh-deokupovanyh-i-pryfrontovyh-terytoryyah>.
6. Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад / Асоціація сприяння самоорганізації населення. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-rovniy.pdf>.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
8. Висновок щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» (№ 4254). Центр експертизи доброго врядування Генерального директорату II з питань демократії. Рада Європи. URL: <https://rm.coe.int/cegglex2022-ua-draft-law-public-consultations-ukr-1-/1680aef1de>.
9. Проект Закону України «Про публічні консультації» реєстр. № 7453 внесеного Кабінетом Міністрів України від 27.12.2017 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закону України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 03.02.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.02.2026

Дата публікації: 3.03.2026

© Данченко Т.В., Суббот А.І., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0