**Конституційне право**

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.17707034>**Особливості правового регулювання участі членів територіальної громади у нормотворчому процесі в органах місцевого самоврядування****Петришина Марина Олександрівна,**

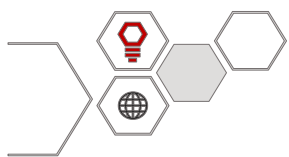
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Харків,

Україна, <https://orcid.org/0000-0002-5702-0112>**Прийнято: 10.11.2025 | Опубліковано: 25.11.2025**

Анотація: Мета дослідження полягає у вивченні проблем правового регулювання забезпечення механізмів участі членів територіальної громади у нормотворчому процесі в органах місцевого самоврядування, з урахуванням сучасних викликів демократичного врядування, європейських стандартів та умов воєнного стану. Особлива увага приділяється аналізу чинного законодавства України, зокрема, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про правотворчу діяльність», а також виявленню недоліків у правовому забезпеченні участі членів територіальної громади у муніципальній нормотворчості.

Методологічну основу дослідження становлять системно-структурний, порівняльно-правовий, функціональний і формально-юридичний методи, що дали змогу визначити концептуальні засади муніципальної нормотворчості, а також вивчити специфіку реалізації права членів територіальної громади на участь у ініціюванні, розробці і прийнятті нормативно-правових актів в органах місцевого самоврядування.



У результаті проведеного дослідження встановлюється, що правове регулювання забезпечення механізмів участі членів територіальних громад залишається фрагментарним і потребує деталізації та уніфікації наявних підходів, як з урахуванням євроінтеграційного курсу, так і враховуючи особливості воєнного стану. У висновках підкреслюється, що ефективне правове регулювання забезпечення механізмів участі членів територіальної громади у нормотворчому процесі в органах місцевого самоврядування є передумовою підвищення ефективності муніципальних актів, зміцнення довіри до місцевої влади та реалізації принципу народовладдя. У свою чергу, запровадження єдиних чітких і зрозумілих стандартів публічності, підзвітності та прозорості у сфері муніципальної нормотворчості сприятиме формуванню стійкої моделі участі членів територіальної громади, сумісної з практиками держав-членів ЄС.

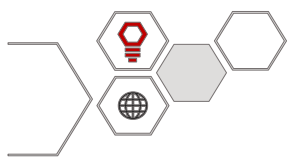
Ключові слова: муніципальна нормотворчість, територіальна громада, місцеве самоврядування, форми участі громади у прийнятті рішень, правове регулювання, належне врядування, електронна демократія, воєнний стан.

Specific features of Legal Regulation Territorial Community Members` Participation in Local Self-Government Law-Making Process

Maryna Petryshyna,

Ph.D. in Law, Docent, Associate Professor at the Department
of State Building Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine, <https://orcid.org/0000-0002-5702-0112>

Abstract: The purpose of the study is to examine the legal regulation of mechanisms ensuring the participation of territorial communities' members in the rule-making process within local self-government bodies, taking into account the contemporary challenges of democratic governance, European standards, and the



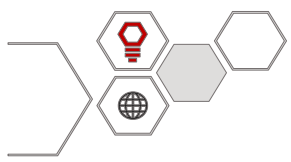
conditions of martial law. Particular attention is devoted to the analysis of the current legislation of Ukraine, including the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” and the Law of Ukraine “On Law-Making Activity”, as well as to identifying deficiencies in the legal framework governing community members’ participation in municipal law-making.

The methodological basis of the research comprises systemic-structural, comparative-legal, functional and formal-legal methods, which made it possible to determine the conceptual foundations of municipal law-making and to study the specifics of exercises the right of territorial community members to participate in the initiation, drafting and adoption of normative legal acts by local self-government bodies.

The study finds that the legal regulation of mechanisms ensuring community participation remains fragmented and requires further specification and unification of existing approaches, both in light of Ukraine’s European integration course and considering the specific features of the martial law regime. The conclusions emphasize that effective legal regulation of community participation mechanisms in the rule-making process of local self-government bodies is a prerequisite for improving the effectiveness of municipal acts, strengthening public trust in local authorities, and realizing the principle of people’s sovereignty. In turn, the introduction of unified, clear and transparent standards of publicity, accountability and openness in the field of municipal law-making will contribute to the formation of a sustainable model of community participation aligned with the practices of the EU member states.

Keywords: municipal law-making, territorial community, local self-government, forms of participation of community in decision-making, good governance, e-democracy, martial law.

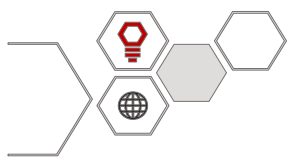
Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні характеризується активним пошуком ефективних



механізмів залучення членів територіальної громади до процесів ухвалення рішень на місцевому рівні. Поглиблення демократичних засад організації і здійснення публічної влади, закріплення й утвердження принципів відкритості, прозорості та підзвітності органів влади зумовлює необхідність розширення форм участі членів територіальної громади у нормотворчості на місцевому рівні.

Муніципальна нормотворчість є одним з ключових напрямів реалізації права територіальної громади на місцеве самоврядування, передбаченого і гарантованого Конституцією України. Через прийняття нормативно-правових актів місцевого значення територіальна громада впливає на формування місцевої політики, розподіл ресурсів і визначення пріоритетів місцевого розвитку. Дослідження правових засад забезпечення механізмів участі членів територіальної громади у нормотворчому процесі має не лише теоретичне, а й практичне значення у контексті розвитку місцевої демократії.

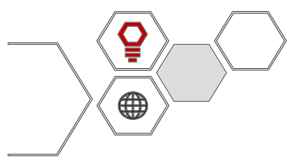
Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто відзначити, що за останні декілька років наукові дослідження окремих аспектів участі громадськості у публічному житті на рівні місцевого самоврядування значно розширили розуміння ролі громадськості у процесі прийняття рішень. Дійсно, вектор наукового пошуку змістився у бік переосмислення ролі територіальних громад у прийнятті рішень на рівні місцевого самоврядування, що зумовлено не лише євроінтеграційним курсом держави, а й значно глибшими змінами, спричиненими війною [Див. напр.: 1; 2]. Відтак, сьогодні відбувається поступовий перехід від суто декларативного підходу до обґрунтування необхідності і власне процедурно-процесуального врегулювання участі громади у процесі прийняття рішень на рівні місцевого самоврядування. Доречно, у згаданому контексті, згадати й про Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийняті Комітетом Міністрів РЄ на 1295-му засіданні заступників міністрів, які спрямовані на



всебічну підтримку як інформування, налагодження діалогу, так і активну участь громадськості у процесі прийняття рішень [3].

Наукова робота І. Шумляєвої та О. Лисиці свідчать про усвідомлення необхідності пошуку нових підходів до розуміння так званої партисипативної демократії на місцевому рівні [4]. Автори розмірковують не лише над сутністю цього поняття, а й над сучасними формами та механізмами здійснення демократії участі на місцевому рівні. У свою чергу, Л. Нікітенко стверджує про поступове переосмислення ідеї демократії, зокрема зміщення акценту важливості ролі посередників (обраних представників) у бік «включення незаможних у простір політики», про що свідчить популярність у наукових колах і подальший розвиток і розробка концепції «демократії участі» [5]. Актуальні питання членства в територіальній громаді без реєстрації, зокрема, й у контексті участі таких осіб у процесі прийняття рішень на місцевому рівні підіймає у своєму дослідженні Б. Білий [6]. Н. Кривокульська аналізуючи форми участі громадськості у місцевому самоврядуванні доходить висновку про недосконалість механізмів такої участі, їх існування лише у паперовому вигляді, а відтак, наголошує, що демократія участі можлива лише за умови закріплення механізмів і форм такої участі у правовій площині [7]. Крім того, останнім часом вирізняється напрям, пов'язаний з вивченням електронних форм участі громади у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Зокрема, В. Панкратова звертає увагу на електронну участь як форму залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, а також засіб підвищення рівня правосвідомості [8].

Сучасним підходом до виявлення проблем залучення членів територіальних громад до процесу прийняття рішень на місцевому рівні і аналізу їх причин, огляді закордонного досвіду і прикладів вирізняються посібники, підготовлені різними аналітичними і правозахисними організаціями і центрами [Див. напр.: 9; 10; 11]. Актуальним і деталізованим є Аналітичний

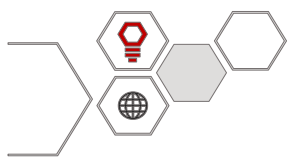


звіт «Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни», підготовлений в межах діяльності Національної платформи стійкості та згуртованості. Крім іншого, звіт містить дані щодо особливостей і проблем підтримання зв'язку і продовження роботи над залученням членів громад до участі у прийнятті рішень [12].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявність достатньо великої кількості досліджень, присвячених проблематиці місцевого самоврядування загалом, а також правового статусу територіальних громад і нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування зокрема, питання щодо правового забезпечення механізмів участі членів територіальної громади у муніципальній нормотворчості залишається недостатньо розробленим. Так, увага більшості науковців зосереджена на загальних аспектах демократичної участі, формах громадської активності, елементах механізму громадського контролю, у той час, як інституційно-правові механізми впливу членів територіальної громади на процес розробки і прийняття рішень не є предметом комплексному аналізу.

Можливість вирішення означених проблемних питань зумовлена, на наш погляд, тривалим періодом фрагментарності нормативно-правового регулювання форм участі членів територіальних громад у місцевому самоврядуванні, відсутності єдиної методології (критеріїв тощо) оцінки їх ефективності, слабкою інтегрованістю механізмів електронної демократії (електронних петицій, консультацій, громадських обговорень тощо) в муніципальну нормотворчість, а також недостатнім рівнем уваги законодавця до врегулювання процедурно-процесуальних аспектів участі громади у нормотворчому процесі в органах місцевого самоврядування (на етапі ініціювання, розробки, прийняття).

Невирішеними досі залишаються питання щодо визначення правового статусу суб'єктів участі у нормотворчому процесі на рівні місцевого самоврядування, закріплення правових засад і меж ініціативи членів



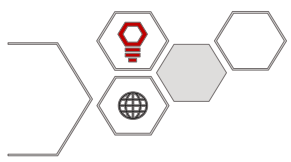
територіальної громади, встановлення юридичної сили результатів публічних консультацій і громадського обговорення, а також визначення меж і форм відповідальності органів місцевого самоврядування у разі недодержання процедур залучення членів територіальної громади. Означені проблемні аспекти мають важливе значення для формування механізмів забезпечення участі членів територіальної громади у муніципальній нормотворчості, адже вони є ключовими у контексті установа балансу між публічно-владними повноваженнями органів місцевого самоврядування та правом територіальної громади впливати на процес прийняття рішень на рівні місцевого самоврядування.

Зважаючи на означене, **метою цієї статті** є вивчення особливостей правового регулювання участі членів територіальної громади в нормотворчому процесі в органах місцевого самоврядування, з'ясування проблемних аспектів реалізації права на участь, а також визначення напрямів вдосконалення механізмів забезпечення участі членів територіальної громади у муніципальній нормотворчості.

Виклад основного матеріалу дослідження.

1. Поняття та особливості муніципальної нормотворчості та нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Муніципальна нормотворчість – це врегульований законодавством вид муніципально-владної діяльності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо розробки та прийняття муніципальних нормативно-правових та інших актів, які містять загальні правила поведінки, що здійснюється в межах компетенції у встановлених процедурно-процесуальних формах [13, С. 96].

Необхідно брати до уваги те, що чинне законодавство України у сфері місцевого самоврядування не дає перелік нормативно-правових та інших актів місцевого самоврядування, а також не пояснює які акти місцевого самоврядування є нормативно-правовими.



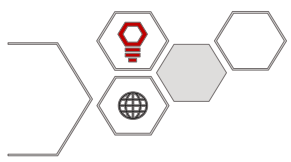
Згідно з положеннями Закону України «Про правотворчу діяльність» (ще не введений в дію) акти місцевого самоврядування за своєю юридичною природою належать до підзаконних актів [14]. З цього приводу Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16 квітня 2009 р. у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дійшов висновку, що до нормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [15].

До ознак, що вирізняють нормативно-правові акти місцевого самоврядування з поміж інших актів, на нашу думку, слід віднести такі:

1) приймаються суб'єктами нормотворчості в межах установлені законами України компетенції (ці суб'єкти не збігаються із суб'єктами законотворчої або так званої відомчої нормотворчості);

2) встановлюють, змінюють або скасовують правила поведінки, що є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, що перебувають (розташовані) на певній території (наразі йдеться про поєднання такої ознаки, як територіальний характер із ознакою обов'язковості цих актів);

3) процедурно-процесуальні вимоги та правила техніки нормопроєктування, що ставляться до проєктів майбутніх нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також до процесу їх розробки, прийняття, набуття чинності, перегляду, скасування вказують на його відокремленість від процесу законотворчості, процесу розробки та прийняття нормативно-правових актів органами виконавчої влади, але, при цьому,



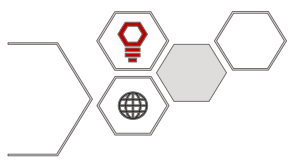
свідчать про його підпорядкування вимогам верховенства права і закону (підзаконність);

4) повинні прийматися у формі, що встановлена чинним законодавством для конкретного виду нормативно-правового акту місцевого самоврядування;

5) представляють собою офіційний юридичний письмовий документ, який повинен відповідати вимогам щодо зовнішньої форми (структура, реквізити тощо), щодо внутрішньої форми (побудова, логіка викладення матеріалу тощо), а також змістовно відповідати основним принципам та правилам розробки концепції проєкту відповідного акту, його співвідношення з іншими актами системи нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також іншими чинними нормативно-правовими актами [16, pp. 299, 302].

2. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування. Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування врегульовано на рівні таких актів, як Конституція, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад тощо.

Згідно з положеннями ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. За сільськими, селищними, міськими, районними в містах, районними, обласними радами, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визнається право приймати нормативні акти у формі рішень. Закон визначає вимоги до актів органів місцевого самоврядування [17]. Правові засади розробки і прийняття актів місцевого самоврядування частково встановлюються Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. (право бути суб'єктом нормотворчої ініціативи, право участі в роботі органів відповідної ради; обов'язок участі у засіданнях ради, в роботі її органів тощо) [18].

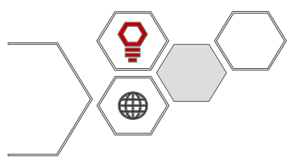


При цьому, Закон не деталізує стадії нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. Відтак, процес підготовки та прийняття нормативно-правових актів місцевого самоврядування здійснюється шляхом виконання послідовних дій, які тісно взаємопов'язані між собою і є організаційно відокремленим комплексом дій і процедур, що утворюють самостійну стадію процесу розробки і прийняття нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Питання щодо порядку та особливостей розробки та прийняття нормативно-правових актів місцевого самоврядування регулюються положеннями регламентів місцевих рад [19, С. 105].

3. Особливості правового регулювання участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Аналіз конституційно-правових норм, які регулюють питання муніципальної нормотворчості, дає можливість стверджувати, що процес розробки нормативно-правових актів досі характеризується недостатнім рівнем правової регламентації.

Одним з визначальних факторів оптимізації процесу розробки нормативно-правових актів місцевого самоврядування є злагоджена та взаємоузгоджена діяльність різних органів публічної влади, їх взаємодія між собою, з громадянами («co-governance» / спільне урядування). Адже за останні декілька років відносини між владою і громадянами не були простими, що, зокрема, було спричинено високим ступенем «закритості» або «відірваності» правлячої еліти» від пересічного громадянина, відсутністю реальної можливості вплинути на процес прийняття рішень на місцевому рівні.

Слід відзначити, що саме у регламентах, положеннях, програмах, порядках діяльності місцевих рад, їх органів можна зустріти різні форми взаємодії як такої органів місцевого самоврядування і територіальних громад: 1) засідання; 2) громадські обговорення; 3) публічні консультації; 4) електронні петиції; 5) співпраця з органами самоорганізації населення; 6) діяльність дорадчих органів; 7) зустрічі з членами громади, інформування про діяльність, звітування; 8) бюджет участі; 9) участь у бюджетному процесі громадськості;

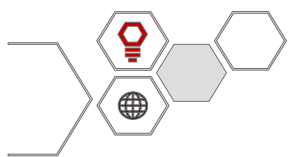


10) надання адміністративних послуг; 11) розробка, обговорення, прийняття, доведення до відома рішень органів місцевого самоврядування та ін. (у т. ч. громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори жителів).

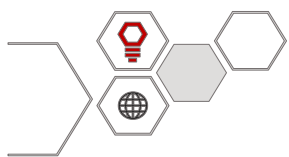
Таблиця 1

Форми участі членів громади у муніципальній нормотворчості

№	Форма участі	Нормативно-правова основа	Рівень впливу громади	Приклади реалізації	Проблеми виклики /
1.	Місцевий референдум	Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон), статuti територіальних громад (далі – статuti)	високий (потенційно)	з питань територіальної організації, перейменування тощо	відсутність законодавчого врегулювання призводить до неможливості практичної реалізації
2.	Місцева ініціатива	Закон, статuti, регламенти місцевих рад (далі – регламенти)	Високий	ініціативи у сфері екології, благоустрою, будівництва, безпеки, фінансування окремих питань тощо	відсутність єдиної законодавчо визначеної процедури подання, розгляду, відповідальності, залежності від рішень ради
3.	Громадські слухання	Закон, Порядок проведення громадських слухань щодо проєктів містобудівної документації на місцевому рівні (далі – Порядок з конкретних питань), статuti	Середній	обговорення стратегічних планів, проєкту бюджету тощо	формальне проведення, низький рівень залученості жителів, донедавна – відсутність обов'язковості розгляду результатів
4.	Загальні збори (конференція) жителів	Закон, статuti, рішення рад, положення	високий (потенційно)	прийняття рішень на території всієї громади / в окремих її частинах з питань місцевого значення	обмежене застосування у містах, проблеми легітимності прийнятих рішень (адже саме рада приймає рішення за результатами розгляду рішення зборів),



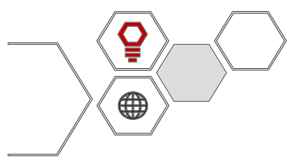
					нечіткість визначення поняття тощо
5.	Електронні петиції	Закон України «Про звернення громадян», рішення рад, положення	Середній	петиції з питань безпеки дорожнього руху, екології, інфраструктури тощо	відсутність чіткої процедури подання і розгляду, переліку (меж) питань, обмежений вплив на громаду
6.	Публічні консультації	Закон «Про публічні консультації» (ще не набув чинності), Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (далі – Постанова, Положення, Порядок)	середній (потенційно)	консультації щодо проєктів актів, програм розвитку (за новим Законом – значно ширший зміст і значення)	часто проводяться формально, а результати суттєво не впливають на рішення органів влади
7.	участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету (партисипаторний бюджет)	Закон (окремі положення), статuti, рішення рад, положення	Високий	забезпечення фінансування питань (проєктів) у великих містах (Київ, Львів та ін.)	нерівномірність (непостійність) участі, технічні проблеми, низький рівень поінформованості жителів
8.	Консультативно-дорадчий орган при органах та / або посадових особах місцевого самоврядування	Закон, Постанова, Положення, Порядок (рекомендація КМУ), статут, рішення ради	Середній	молодіжні, екологічні, антикорупційні ради (експертиза проєктів актів, обговорення тощо)	обмежений вплив на прийняття рішень, невизначеність правового статусу на законодавчому рівні
9.	Громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування	Закон, Постанова, Положення, Порядок (рекомендація КМУ), статут, рішення ради	Середній	оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування	відсутність деталізованої процедури та єдиної методики (у т. ч. критеріїв такого оцінювання)
9.	Інші форми (участь у засіданнях)	Закон, Постанова, Положення,	низький / середній	Залучення експертів, фахівців, участь	Обмежений доступ, низький рівень



	місцевих рад та їх виконавчих органах, залучення як експерта тощо)	Порядок (рекомендація КМУ), статут, регламент, рішення ради, її органів		у засіданнях ради, виконавчого комітету тощо	інституалізації механізмів участі, забезпечення такої участі
--	--	---	--	--	--

Подані у таблиці 1 форми участі членів територіальної громади у нормотворчому процесі відображають різні рівні впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування – від безпосереднього ухвалення нормативно-правових актів (наприклад, місцевий референдум) до консультативних і дорадчих механізмів (громадські слухання, публічні консультації, громадські ради тощо). Нормативно-правове регулювання цих форм характеризується фрагментарністю: окремі форми визначені в Законах, Постановах, інші – на рівні актів органів місцевого самоврядування. Наведене зумовлює відсутність єдиного підходу до забезпечення механізмів реальної участі членів територіальної громади у нормотворчому процесі.

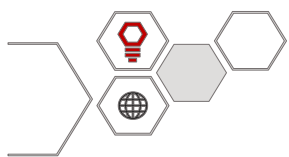
Так, питання щодо встановлення сутності і змісту поняття участі громадськості, її форм, заходів, які вона передбачає тощо не є таким простим, як може здатися на перший погляд. Адже, наприклад, згідно з Законом *громадські слухання* визначаються як *зустріч* для обговорення, заслуховування осіб, порушення питань та внесення пропозицій щодо вирішення питань місцевого значення. У свою чергу, згідно з Порядком з конкретних питань *громадські слухання* – *обов'язковий публічний захід, що здійснюється в рамках процедури громадського обговорення*. У Постанові як загальне використовується поняття «консультації з громадськістю», які, згідно з її положеннями можуть проводитися у *формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки*. Відтак, *громадське обговорення є формою консультації з громадськістю* (Порядок), що, як видається з назви Постанови *є формою участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики*. *Публічне громадське обговорення, у свою чергу, передбачає організацію і проведення*



публічних заходів, до яких, крім іншого, відносить й громадські слухання (що не відповідає Закону, але збігається з розумінням і змістовним наповненням, що подане у Порядку з конкретних питань). При цьому, Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля (затв. Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18.12.2003 р. № 168) до *форм участі громадськості відносить*, крім іншого, *громадське публічне обговорення*. Останнє, відповідно до цього Положення є *процедурою*, а також *формою виявлення громадської думки*. У той час, як Постанова (рекомендована органам місцевого самоврядування при проведенні консультацій з громадськістю) визначає *«вивчення громадської думки»* окремою формою консультацій (*не ототожнюючи її з громадським обговоренням*).

4. Проблеми забезпечення участі громади у муніципальному нормотворчому процесі: вплив ступеня правового врегулювання процесу на ступінь участі членів громади. При цьому, ні Конституція, ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не встановлюють чіткого порядку участі членів територіальної громади в нормотворчому процесі в органах місцевого самоврядування. Не визначаються ні етапи, на яких члени громади можуть залучатися, ні конкретні форми залучення до розробки і прийняття актів органів місцевого самоврядування.

Аналіз норм чинного законодавства свідчить, що суб'єктами нормотворчої ініціативи можуть бути члени територіальної громади. При цьому, жоден статут або регламент місцевої ради не містить норми, яка б прямо установлювала право нормотворчої ініціативи членів територіальних громад. Як було зазначено, порядок внесення місцевої ініціативи, проведення зборів жителів, громадських слухань визначається статутом територіальної громади (а місцевої ініціативи – ще й рішенням відповідної ради, а її розгляд відбувається відповідно до положень регламенту ради). Відтак, законодавець залишає ці питання для врегулювання на рівні місцевого самоврядування. Це спричиняє не

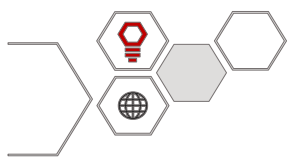


лише суттєві відмінності такого регулювання, а й часто характеризується нечіткістю, відсутністю деталізації окремих процедур тощо, що може призводити до певних ускладнень або й взагалі унеможливлувати реалізацію такого права членами територіальної громади. Крім того, рішення про підготовку проекту нормативно-правового акту, може бути прийнято на підставі протоколу загальних зборів жителів, у порядку місцевої ініціативи, а також на підставі рекомендації громадських слухань. Розробка проекту акта може здійснюватися, зокрема, робочою групою із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Не передбачає чинне законодавство й обов'язковості проведення експертизи проєктів актів органів місцевого самоврядування. Питання щодо участі на цьому етапі членів громад не вирішено однозначно. При цьому, у разі необхідності можуть залучатися представники громадськості, вчені, спеціалісти. Участь членів територіальної громади на етапах офіційного розгляду, прийняття, оприлюднення та набуття чинності такими актами не передбачається.

Таблиця 2

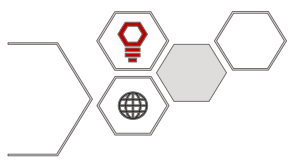
Ступінь участі членів територіальної громади в нормотворчому процесі в органах місцевого самоврядування

№	Стадія нормотворчого процесу	Характер участі членів громади	Нормативно-правова основа	Проблеми / обмеження
1.	Ініціатива	можлива через місцеві ініціативи, рішення загальних зборів, рекомендації громадських слухань	Закон, статuti громад, регламенти рад, положення	відсутність положення про право нормотворчої ініціативи; різна практика в громадах
2.	Прийняття рішення про розробку проєкту	опосередкована участь через звернення, петиції, результати слухань	Закон, Закон «Про звернення громадян» статuti громад, регламенти рад, положення, порядки	часто рішення приймаються без урахування результатів слухань, розгляду звернень
3.	Розробка проєкту акта	можливе залучення представників громадськості, експертів, учених до робочих груп	регламенти рад, рішення, положення про робочі групи	нечіткість механізму добору представників громадськості,



				недостатня відкритість
4.	Попередній розгляд	формально не передбачено; можлива участь через відкриті засідання комісій	регламенти рад	обмежений доступ громади до попереднього обговорення (крім випадків обов'язкового попереднього оприлюднення для обговорення, встановлених законом)
5.	Експертиза проєкту	необов'язкова; можливе проведення громадської експертизи	Закон, Постанова, Положення, Порядок	відсутність законодавчої вимоги проведення експертизи проєктів таких актів
6.	Доопрацювання проєкту	можлива участь експертів і представників громади за рішенням органу	регламенти рад, рішення рад	відсутність сталого механізму врахування пропозицій громади
7.	Офіційний розгляд	участь представників громади можлива як запрошених осіб (слухачів, учасників засідання)	статuti громад, регламенти рад	формальний характер участі; обмеження доступу в умовах воєнного стану
8.	Прийняття акта	без участі членів громади (виняток – місцевий референдум)	Конституція, Закон	відсутність інструментів прямого впливу на прийняття
9.	Оприлюднення та набуття чинності	громада може ознайомлюватися з актами через офіційні сайти, реєстри тощо	Конституція, Закон, Закон «Про доступ до публічної інформації», положення	недостатній рівень доступності; проблеми з цифровою інклюзією, особливо під час війни

Таблиця 2 демонструє поступове звуження можливостей участі членів територіальної громади у нормотворчому процесі в органах місцевого самоврядування. Так, якщо на початкових стадіях (ініціювання, розробки, попереднього розгляду) можливе реальне залучення (участь) членів громади через місцеві ініціативи, громадські слухання, консультації чи робочі групи, то на інших стадіях (офіційний розгляд, схвалення, оприлюднення) така участь або не передбачена законодавством, або має формальний характер. Це свідчить про

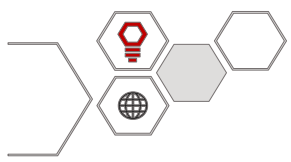


необхідність комплексного підходу до правового урегулювання процедур участі громади на всіх стадіях муніципального нормотворчого процесу, із забезпеченням реального, а не декларативного впливу громади.

5. Новелізація законодавства у сфері участі громади: ключові новели та їх потенційний вплив на забезпечення реальності такої участі. Варто наголосити, що на початку цього року, з метою створення сприятливого правового середовища для регулювання механізмів місцевої демократії, а також для покращення відкритості та прозорості діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», яким було внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів. Ключовими новелами прийнятого акту є:

- визначення основних форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення;
- деталізація порядку реалізації таких форм громадської участі, як загальні збори жителів, місцева ініціатива, громадські слухання, громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- обов'язковість затвердження статутів територіальних громад та визначення основних питань, що регламентуються статутами;
- створення умов для залучення жителів до планування та розподілу коштів місцевого бюджету, публічних консультацій, діяльності консультативно-дорадчих органів при органах та посадових особах місцевого самоврядування;
- деталізація процедури звітування місцевих голів та депутатів рад [20].

Йдеться, не лише про удосконалення положень чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими визначаються порядок та особливості таких форм безпосередньої (партисипативної) місцевої демократії, як загальні збори жителів, громадські слухання, місцеві ініціативи. Останні

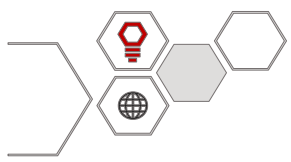


зазнали певної деталізації. Однак, як було відзначено вище, порядок їх організації і проведення залишається для врегулювання на місцевому рівні (у статутах територіальних громад, рішеннях відповідних рад).

Оновлений Закон містить й нові, такі, як публічні консультації, громадське оцінювання. Слід зважати, що у зв'язку з прийняттям Закону про внесення змін нарешті втратила чинність Постанова Верховної Ради України, якою було затверджено Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні (від 17.12.1993 № 3748-XII), яка суперечила Конституції і законам України. Крім того, було прийнято Закон України «Про публічні консультації» (ще не набрав чинності), який досить детально визначає правовий статус суб'єктів і заінтересованих осіб, предмет і порядок організації і проведення таких консультацій (розуміння яких є значно ширшим за попередньо розглянуті).

Так, зокрема, громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є формою громадського контролю, що передбачає проведення його ініціатором (громадським об'єднанням, профспілкою, творчою спілкою та ін.) аналізу діяльності відповідних органів та посадових осіб, підготовку висновків та пропозицій. Предметом громадського оцінювання є діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, пов'язана із здійсненням ними своїх повноважень, прийняттям та виконанням рішень. Важливо, що висновки та пропозиції, підготовлені за результатами громадського оцінювання, подаються його ініціатором на ім'я місцевого голови, голови ради у тримісячний строк з дня початку проведення громадського оцінювання. У разі, якщо не подав висновки та пропозиції у встановлений строк, громадське оцінювання вважається таким, що не відбулося.

Висновки та пропозиції, підготовлені за результатами громадського оцінювання, розглядаються відповідною радою, виконавчим комітетом відповідно до їхніх повноважень. Вони мають бути розглянуті виконавчим

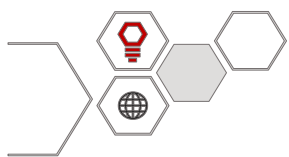


комітетом сільської, селищної, міської ради за участю його ініціаторів протягом 30 робочих днів з дня їх надходження, а місцевою радою – на наступній черговій сесії ради. За наслідками розгляду висновків та пропозицій, підготовлених за результатами громадського оцінювання, відповідна рада, виконавчий комітет приймає рішення, яке підлягає оприлюдненню. Так, громадське оцінювання не можна прирівняти до експертизи проєктів актів. При цьому, вважаємо це додатковим важелем впливу членів територіальної громади, зокрема, на процес прийняття рішень.

Вказаний Закон деталізує положення профільного Закону таким чином, щоб забезпечити прямий і зворотний зв'язок жителів і місцевих голів, зокрема, передбачаючи, що місцевий голова зобов'язаний звітувати у спосіб, що дає змогу жителям поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції (на відкритій зустрічі). Аналогічні положення стосуються й депутатів місцевих рад.

Вартим окремої уваги, на наш погляд, є передбачення законодавцем можливості участі молоді у місцевому самоврядуванні. Так, ч. 2 ст. 13⁵ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюється право жителів, яким виповнилося 14 років ініціювати та брати участь у таких формах участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, як місцева ініціатива, громадські слухання, публічні консультації, консультативно-дорадчий орган при органі та/або посадовій особі місцевого самоврядування та в інших формах участі, що не суперечать закону.

При цьому, враховуючи наведені вище законодавчі розширення і деталізацію можливостей участі членів територіальних громад у прийнятті рішень на місцевому рівні, з метою забезпечення повноцінної можливості для участі громадян в управлінні як державними, так і місцевими справами слід створити належну правову базу для проведення не лише всеукраїнського, а й місцевих референдумів, адже порядок організації і проведення останніх на даний час взагалі не врегульовані українським законодавством.



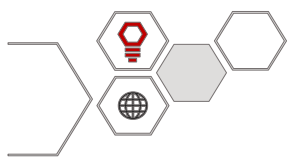
6. Європейський досвід участі громад у муніципальному нормотворчому процесі: порівняльний аналіз та практичні рекомендації.

Європейська хартія місцевого самоврядування (ECLSG) визнає участь громадян в якості фундаментального принципу місцевої демократії, наголошуючи на необхідності їх реальної участі у вирішенні питань місцевого значення. У більшості держав ЄС ця участь забезпечується через чітко врегульовані механізми електронної демократії [21], громадських консультацій [22] і процедур нормотворчого процесу [Див. напр.: 23]. Ключовими елементами таких систем є інституалізація консультацій з громадськістю, законодавче визначення обов'язкових стадій участі членів громади, розвиток цифрових платформ, що забезпечують стимулювання ініціативності, прозорість та зворотній зв'язок.

Таблиця 3

Порівняльний аналіз підходів до правового регулювання та практичної реалізації участі членів громади у муніципальному нормотворчому процесі

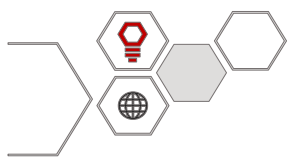
№	Критерій	Україна	Держави ЄС (приклади)	Рекомендації
1.	Наявність єдиного порталу участі	відсутній; окремі інструменти функціонують автономно (наприклад, E-DEM, Єдина система місцевих петицій)	утворені і функціонують єдині портали. Наприклад, Естонія – Rahvaalgatus.ee; Португалія – Participa.gov.pt; Фінляндія – Kansalaisaloite.fi та ін.	створити інтегровану цифрову платформу для всіх форм громадської участі на місцевому рівні, зокрема, подання нормотворчих ініціатив тощо
2.	Законодавче регулювання електронних консультацій	відсутнє або непослідовне / нечітке (хаотичне)	законодавчо врегульовано на різних рівнях територіальної організації влади (відображено, зокрема, в Comparative Analysis of European Practices On Public Consultations, 05 July, 2021)	закріпити уніфікований порядок організації і проведення електронних консультацій у законодавстві (наявні окремі, щодо конкретних питань та суб'єктів тощо)
3.	Обов'язковість реагування на ініціативи	необов'язкова; часто обмежується інформуванням ініціаторів	Польща – обов'язкові консультації при ухваленні муніципальних актів, обов'язковий відгук	передбачити механізм забезпечення обов'язковості розгляду ініціатив громади та результатів публічного звітування (часто



				обмежується вказівкою «враховано»)
4.	Контроль громади за виконанням рішень	звітність нерегулярна; нечіткість процедури; невизначені значення та наслідки такої звітності	Данія, Швеція – регулярні публічні звіти муніципалітетів про виконання актів; Данія – наслідком невиконання може бути лист-рішення (наприклад, про повернення державних компенсацій тощо); у Швеції – не передбачено настання конкретних наслідків невиконання	запровадити електронну систему моніторингу виконання рішень місцевих рад та їх органів
5.	Розвиток цифрової демократії	фрагментарний; відсутня єдина концепція цифрової участі	Естонія, Фінляндія – повна інтеграція з е-урядуванням	розробити концепцію цифрової участі громади у нормотворчості та розробити/ удосконалити механізми електронної ідентифікації

Таблиця 3 свідчить, що в державах ЄС саме електронні форми участі (електронні консультації, громадські ініціативи) є невід’ємною складовою процесу нормотворення – від етапу ініціативи до прийняття акта. Так, у Фінляндії будь-який громадянин може запропонувати ініціативу щодо законодавчого / нормативного врегулювання, а в Естонії – долучитися до публічного обговорення проєктів через спеціальний портал. Важливо наголосити, що кожен етап супроводжується публічним звітом та обов’язковим реагуванням на пропозиції громадян.

Український досвід демонструє фрагментарність нормативно-правового врегулювання, відсутність єдиних цифрових рішень, механізмів забезпечення участі громади на різних етапах нормотворчого процесу. При цьому, сучасні виклики, зокрема, цифровізація сфери публічного управління, воєнний стан, необхідність безпечного обміну даними (у контексті додержання вимог GDPR), на наш погляд, потребують формування єдиної державної політики цифрової участі. У свою чергу, урахування досвіду і впровадження європейських підходів

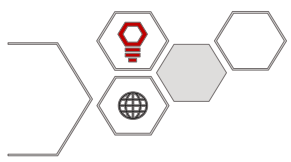


сприятиме підвищенню прозорості, підзвітності органів місцевого самоврядування та довіри до процесу ухвалення рішень.

Висновки. Муніципальна нормотворчість є одним з ключових інститутів місцевого самоврядування, що забезпечує реалізацію конституційного права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Акти органів місцевого самоврядування є формою реалізації цього права. Акти органів місцевого самоврядування характеризуються публічно-владною природою, територіальною обмеженістю дії і спрямованістю на врегулювання суспільних відносин у межах компетенції відповідних органів, що здійснюється від імені і в інтересах членів територіальної громади.

Участь членів територіальної громади в нормотворчому процесі є не лише проявом демократії участі, а й дієвим механізмом забезпечення якості та легітимності актів органів місцевого самоврядування. Участь членів територіальної громади в нормотворчому процесі в органах місцевого самоврядування забезпечує зв'язок між нормотворчістю органів місцевого самоврядування і реальними потребами громади, сприяє підвищенню рівня довіри до влади та утвердженню принципів належного урядування.

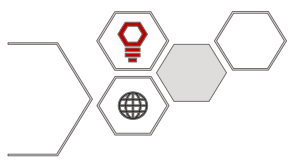
Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що правове регулювання участі членів територіальних громад у нормотворчому процесі в Україні перебуває на етапі становлення і характеризується відсутністю єдиних підходів до визначення змісту, форм, процедур участі. Виявлена фрагментарність нормативно-правової бази, розпорошеність регулювання між різними актами різних рівнів і підсистем влади призводять до неоднорідності і нерівномірності практики реалізації участі і фактичної обмеженості можливостей членів громад брати участь у нормотворчому процесі (відсутність законодавчого врегулювання порядку організації і проведення місцевого референдуму). Відтак, чинне законодавство України потребує суттєвого удосконалення у частині процедурної регламентації участі громади у муніципальній нормотворчості.



З огляду на виклики воєнного стану та курс на євроінтеграцію, особливого значення набуває питання щодо розробки та правового урегулювання ефективних, прозорих і безпечних механізмів забезпечення участі членів громади у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. У цьому контексті, важливим є подальше запровадження і розвиток цифрових інструментів, забезпечення визначеності процедур, публічності та підзвітності, що є невід’ємними елементами сучасного доброго урядування ні місцевого рівні. Крім того, поступово у практиці діяльності місцевого самоврядування в Україні починає утверджуватися концепція «co-governance» (спільного урядування), що ґрунтується на партнерстві органів влади та членів громади у процесі розробки, прийняття та реалізації рішень. За такої парадигми участь громади у муніципальному нормотворчому процесі є не лише індикатором демократичності, а й інструментом підвищення ефективності рішень, запобігання потенційному конфлікту інтересів, зменшення соціальної напруги та підвищення рівня довіри до влади.

За результатами дослідження сформульовано практичні рекомендації, спрямовані на уніфікацію форм участі громади, підвищення ефективності та довіри до процесу прийняття рішень, реалізація яких сприятиме утвердженню принципу народовладдя, формування культури відповідальної громадської участі і забезпеченню реального впливу громад на зміст і ефективність муніципальних актів.

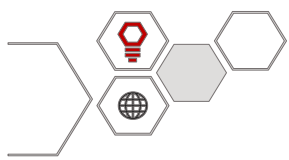
Можливий подальший розвиток цього інституту має відбуватися у напрямі удосконалення законодавчого регулювання. Одним з можливих варіантів, на наш погляд, є розробка і прийняття Закону України «Про участь членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні», який би визначив правові форми, процедурно-процесуальні особливості їх реалізації, гарантії та стандарти участі членів територіальних громад у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Крім того, важливим і актуальним є узгодження національного законодавства з європейськими принципами відкритості, підзвітності і участі,



що закріплені у документах Ради Європи та Європейського Союзу. Останнє, у свою чергу, зумовлює необхідність розробки єдиної концепції цифрової участі.

Список використаних джерел

1. Особливості взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану / С. Г. Серьогіна, М. О. Петришина // *В кн.: Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану: монографія; редкол.: В.А. Журавель (співголова), Н. С. Кузнецова (співголова), О.М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2023. 902 с. С. 129 – 145.*
2. Мунько А. Ю. Особливості організації взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянами в умовах воєнного стану в Україні / А. Ю. Мунько, Д. В. Лі // *Проблеми сучасних трансформацій: Серія право, публічне управління та адміністрування. № 14, 2024. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/issue/view/issue_14_2024*
3. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Guidelines for civil participation in political decision making. Council of Europe, 2017, прийняті Комітетом Міністрів РЄ на 1295-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/0900001680786ab4>
4. Шумляєва І. Теоретичні підходи до партисипативної демократії на місцевому рівні / І. Шумляєва, О. Лисиця // *Аспекти публічного управління. 12 (2), 2024. С. 57 – 66. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/1068>*
5. Нікітенко Л. О. Еволюція ідеї партисипативної демократії. *Аналітично-порівняльне правознавство. № 6. 2022. С. 346 – 350. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/02/66.pdf>*
6. Білий Б. Членство в територіальній громаді : правовий статус, права та обов'язки мешканців без реєстрації в сучасній Україні. URL:



<https://www.csi.org.ua/news/chlenstvo-v-terytorialnij-gromadi-pravovyj-status-prava-ta-obovyazky-meshkancziv-bez-reyestracziyi-v-suchasnij-ukrayini/>

7. Кривокульська Н. Аналіз форм участі громадськості у місцевому самоврядуванні / Н. Кривокульська, Ю. Богач // Економічний аналіз. 2020. 30, № 4. С. 60 – 66. URL: <https://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/42559>

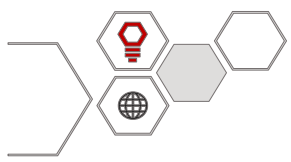
8. Панкратова В. О. Електронна участь як засіб підвищення рівня правосвідомості громадян. *Юридичний вісник*. № 6. 2024. С. 111 – 117. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/items/7280b556-2a2e-41e2-8ec3-9ef6bf655f89>

9. Інформування про існуючі механізми (способи) залучення до процесі прийняття рішень в громадах та формування місцевої політики в рамках дослідження участі громадськості у процесах прийняття владних рішень у партнерських громадах Проєкту «ГОВЕРЛА». URL: <https://lozovarada.dosvit.org.ua/news/informuvannya-pro-isnuyuchi-mehanizmi-sposobi-zaluchennya-do-protsesiv-prinyattya-rishen-v-gromadah-ta-formuvanni-mistsevoi-politiki-v-ramkah-doslidzhennya-uchasti-gromadskosti-u-protsesah-prinyattya-vladnih-rishen-u-partnerskih-gromadah-proktu-usaid-goverla-2024-05-09>

10. Як залучати мешкан_ок до прийняття рішень у громадах: огляд прикладів. Cedos, U-LEAD з Європою. URL: https://cedos.org.ua/researches/posibnyk-yak-zaluchaty-meshkan_ok-do-priynyattya-rishen-u-gromadah-oglyad-prykladiv/

11. Вдала практика № 4. Досвід залучення осіб з інвалідністю до прийняття рішень та розвитку інклюзивності в громаді. Foundation For Institutional Development. URL: <https://www.fid-foundation.com.ua/news/vdala-praktika-no4-dosvid-zaluchennya-osib-z-invalidnistyu-do-priynyattya-rishen-ta-rozvitku-inklyuzivnosti-v-gromadi>

12. Аналітичний звіт «Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни». Національна платформа стійкості та згуртованості. Київ. Вересень. 2024. 26 с. URL: http://www.ucipr.org.ua/images/files/1963/66fd5d961e06d3.75414303_file.pdf



13. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: *монографія*. Харків, Право. 2011. 232 с.

14. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3354-20>

15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): Рішення КСУ від 16.04.2009 р. № 7-рп-2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>

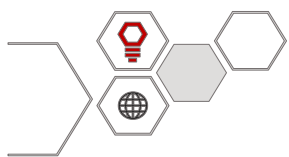
16. Petryshyna M. Exploring the Ideal State supervision Legal Model for Local Self-Government and Municipal Rulemaking for Ukraine: Insights from the EU У пошуках досконалої моделі контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості в Україні: погляд ЄС / Petryshyna M., Petryshyn O. // TalTech Journal of European Studies, December, 2023, Vol.9, # 2). URL: <https://ojs.mruni.eu/ojs/international-comparative-jurisprudence/article/view/7903>

17. 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#Text>

18. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

19. Ковач Я. В. Техніко-технологічні аспекти прийняття та реалізації локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. № 1, 2025. С. 103 – 107. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/323392/313617>

20. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 09.05.2024 р. № 3703-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#Text>



21. E-Democracy. Congress of Local and Regional Authorities. URL: [https://www.coe.int/en/web/congress/e-democracy#{%22115361842%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/congress/e-democracy#{%22115361842%22:[0]})

22. Comparative Analysis of European Practices On Public Consultations, Strasbourg, 05 July, 2021. CEGGPAD 2021 (7). URL: <https://rm.coe.int/council-of-europe-comparative-analysis-of-european-practices-on-public/1680aef56f>

23. Local and Regional Democracy in Poland. Report. Congress of Local and Regional Authorities. CG 36 (2019) 13 final. 2 April 2019. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>