

Народовладдя на рівні місцевого самоврядування: ЩО ЗМІНЮЄ НОВИЙ ЗАКОН

Аналітична записка

Галина Семенець,
аналітикиня Асоціації
самоорганізації населення



Аналітичну записку підготовлено у межах Проекту «Імпульс», що реалізовується Міжнародним фондом «Відродження» та Фондом Східна Європа за фінансування Норвегії (Norad) та Швеції (Sida). Зміст матеріалу не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження», Фонду Східна Європа, Уряду Норвегії та Уряду Швеції.

Що змінює цей закон

В Україні тривалий час декларується принцип, що територіальна громада є не лише адміністративною одиницею, а спільнотою людей, які мають право впливати на рішення місцевої влади. У процесі європейської інтеграції були ухвалені важливі законодавчі акти, що стосуються відкритих даних, електронного врядування, доступу до публічної інформації та антикорупційної політики. Їх метою стало підвищення прозорості діяльності органів влади та посилення підзвітності перед громадянами.

Водночас механізми безпосередньої участі жителів громад у формуванні та реалізації місцевої політики тривалий час залишалися недостатньо врегульованими. На практиці багато інструментів участі використовувалися формально: статuti територіальних громад часто не мали реального змісту, громадські слухання проводилися лише для виконання процедурної вимоги, а звітування посадових осіб не супроводжувалося ефективним зворотним зв'язком із громадою.

Важливим кроком у зміні цієї ситуації стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» № 3703-ІХ від 9 травня 2024 року. Закон набрав чинності 8 січня 2025 року (за винятком окремих положень, дія яких обмежена на період воєнного стану).

Нові законодавчі норми фактично спрямовані на зміну підходу до місцевого управління: від моделі, у якій ключові рішення ухвалюються виключно представницькими органами влади, до моделі більш активної участі жителів громад. Закон уперше систематизує інструменти місцевої демократії, деталізує процедури їх застосування та робить їх обов'язковими для органів місцевого самоврядування.

У цій аналітичній записці розглянуто ключові новації законодавства та їх можливий вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Основні новації закону



Статут
територіальної
громади



Хто є
«Жителями»
громади



Молодь
у місцевому
самоврядуванні



Публічне
звітування
місцевої влади



Розширення
можливостей
місцевої
демократії

Статут територіальної громади: від формального документа до інструменту місцевої демократії

Однією з ключових новацій законодавства є запровадження обов'язковості статутів територіальних громад. Відповідно до Закону, з 1 січня 2027 року кожна територіальна громада повинна мати затверджений статут. До цього часу органи місцевого самоврядування мають розробити нові статuti або привести чинні документи у відповідність до нових законодавчих вимог.

Статут територіальної громади є локальним нормативним актом, що визначає основні правила організації місцевого самоврядування та взаємодії між жителями і органами влади. У цьому сенсі його можна розглядати як своєрідну «конституцію громади», яка встановлює принципи функціонування місцевої демократії.

Закон уперше визначає перелік питань, які мають бути врегульовані у статуті. Серед них:

- загальні характеристики та особливості територіальної громади;
- форми та процедури участі жителів у вирішенні питань місцевого значення;
- особливості організації діяльності органів місцевого самоврядування;
- засади взаємодії з органами самоорганізації населення та громадськими об'єднаннями;
- механізми громадського контролю;
- принципи відкритості та прозорості діяльності органів влади;
- порядок інформування та звітування посадових осіб перед громадою;
- вимоги до електронних петицій;
- засади розвитку територіальної громади та інші.

Таким чином, статут стає ключовим інструментом організації участі жителів у місцевому самоврядуванні. Інші нормативні акти органів місцевого самоврядування мають відповідати його положенням і прийматися на його виконання.

Статут = правила громади

Це базовий документ, що визначає основні засади врядування в громаді

Статут громади перестає бути формальним документом тоді, коли жителі знають про його існування, розуміють передбачені ним інструменти участі та користуються ними на практиці. За умови взаємодії між жителями, бізнесом і місцевою владою він перетворюється на реальний механізм впливу на формування місцевої політики та розвиток громади. Статут визначає процедури участі у громадських слуханнях, місцевих ініціативах, консультаціях та бюджетних процесах, забезпечуючи жителям зрозумілий алгоритм реалізації їхнього права на участь у місцевому управлінні.

Крім того, статут встановлює правила звітування органів місцевого самоврядування перед громадою та механізми доступу до інформації. Це створює додаткові інструменти контролю за використанням бюджетних коштів і діяльністю посадових осіб.

Важливо, що розроблення статуту має відбуватися з широким залученням жителів громади, експертного середовища, бізнесу та громадських організацій. Публічне обговорення проєкту документа є важливою передумовою його ефективності та легітимності.

Практика вже показує, що в окремих громадах починається активне впровадження нових підходів до місцевої демократії. Зокрема, низка громад Миколаївської області розпочала оновлення своїх статутів та запровадження нових інструментів участі жителів у прийнятті рішень.

Хто є «жителем» громади: нове визначення та його значення для внутрішньо переміщених осіб

Однією з важливих новацій законодавства стало визначення поняття «житель території громади». Раніше в українському законодавстві використовувалися різні терміни - «житель громади», «член території громади», «мешканець». Відсутність чіткого визначення створювала правову невизначеність і призводила до різного трактування цих понять органами влади та судами.

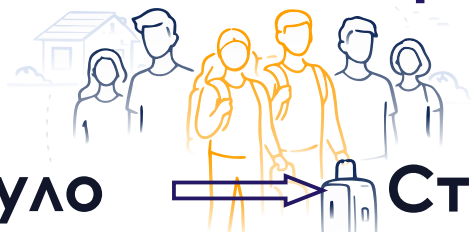
На практиці це означало, що не завжди було зрозуміло, хто саме має право брати участь у місцевому самоврядуванні - наприклад, у громадських слуханнях, загальних зборах чи місцевих ініціативах. Особливо проблемною була ситуація для людей, які фактично проживають.

З 1 січня 2025 року законодавство вперше закріплює чітке визначення терміну «житель території громади». Ним вважається громадянин України, який:

- задекларував або зареєстрував місце проживання на території громади;
- фактично проживає на її території та має довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Таким чином, поняття «житель» охоплює не лише осіб із зареєстрованим місцем проживання, а й тих, хто реально проживає в громаді.

Хто є жителем громади?



Було

Стало

правова невизначеність **X**

V зареєстрована/ний у громаді

різні трактування поняття **X**
«житель», «мешканець»,
«член громади»

V фактично проживає

Для значної частини ВПО повернення до попереднього місця проживання залишається неможливим через безпекову ситуацію. Відтак інтеграція у нові громади стає важливою умовою соціальної стабільності та відновлення країни. Чітке законодавче визначення статусу жителя громади дає внутрішньо переміщеним особам можливість повноцінно брати участь у місцевому самоврядуванні. Зокрема, вони отримують право:

- ініціювати місцеві ініціативи;
- брати участь у громадських слуханнях;
- долучатися до публічних консультацій;
- подавати пропозиції до органів місцевого самоврядування;
- оцінювати діяльність місцевої влади;
- брати участь у бюджеті участі та інших механізмах громадської участі.
- Це також усуває можливість довільного обмеження участі окремих груп населення у процесах місцевого самоврядування.

Це має особливе значення для внутрішньо переміщених осіб (ВПО)

Така норма є особливо актуальною в умовах масштабної внутрішньої міграції, спричиненої війною. Водночас нове визначення сприяє інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі громади. Рівні можливості для участі у місцевому управлінні допомагають зменшити соціальну напругу між місцевими жителями та новими мешканцями, формують відчуття належності до громади та спільної відповідальності за її розвиток.

Окрему увагу варто приділити жителям громад, які тимчасово перебувають за кордоном. Частина з них зберігає реєстрацію місця проживання у своїх громадах, але фізично не проживає на їх території.

У таких випадках можливість участі у місцевому самоврядуванні значною мірою залежить від конкретної форми участі. Багато інструментів громадської участі вже можуть реалізовуватися дистанційно - зокрема через електронні петиції, онлайн-консультації або трансляції громадських слухань.

Однак участь у виборах або місцевих референдумах наразі прив'язана до виборчої адреси та фізичної присутності. Тому дистанційне голосування для таких форм участі поки що не передбачене законодавством.

Загалом законодавче визначення поняття «житель територіальної громади» створює більш чіткі правила участі у місцевому самоврядуванні та сприяє формуванню інклюзивних і згуртованих громад.

Молодь у місцевому самоврядуванні: нові можливості участі

Ще однією важливою новацією законодавства стало розширення можливостей участі молоді у вирішенні питань місцевого значення.

Відповідно до змін у законодавстві, жителі громад, яким виповнилося 14 років, отримали право ініціювати та брати участь у процесах місцевого самоврядування. Це означає, що молодь визнається повноцінним учасником громадського життя, а не лише об'єктом молодіжної політики.

Законодавство створює правові передумови для залучення молоді до різних форм участі, зокрема:

- участі у громадських слуханнях і публічних консультаціях;
- ініціювання місцевих ініціатив;
- участі у бюджеті участі;
- діяльності молодіжних консультативно-дорадчих органів (молодіжних рад);
- розроблення стратегій розвитку громад.



14+

**Може брати
участь у
місцевому
самоврядуванні**

Такий підхід має кілька важливих переваг. Молоді люди часто пропонують нові ідеї та нестандартні рішення, особливо у сферах цифровізації, екології, культури або розвитку громадських просторів. Їх участь у місцевому управлінні може сприяти формуванню більш сучасної та відкритої моделі управління.

Крім того, залучення молоді до прийняття рішень допомагає формувати активну громадянську позицію та відповідальність за розвиток громади. Це також може зменшувати міграційні настрої серед молоді та сприяти її залученню до місцевого розвитку.

Водночас реалізація цих можливостей пов'язана з певними викликами. ОМС мають адаптувати процедури участі до потреб молоді та передбачити у статутах громад механізми функціонування молодіжних дорадчих органів.

Існують і інші ризики. Наприклад, частина посадових осіб може недооцінювати потенціал молоді через її обмежений життєвий досвід. Крім того, молодіжні ініціативи потребують ресурсів і підтримки з боку місцевої влади.

Попри ці виклики, в Україні вже є приклади успішної роботи молодіжних рад. У деяких громадах вони стали платформою для розвитку молодіжних проєктів, організації культурних заходів, волонтерської діяльності та участі у стратегічному плануванні розвитку територій.

Такий досвід свідчить, що за наявності підтримки з боку органів місцевого самоврядування молодіжні ради можуть стати ефективним інструментом залучення молоді до громадського життя. У довгостроковій перспективі розвиток молодіжної участі сприятиме формуванню нової культури місцевої демократії та підготовці майбутніх лідерів громад.

Публічне звітування місцевої влади: нові вимоги до прозорості

Обов'язок звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед громадою існував і раніше. Однак попередні норми законодавства не містили чітких вимог щодо періодичності, змісту та форми такого звітування. У результаті ця практика нерідко залишалася формальною: звіти могли не проводитися взагалі або обмежувалися короткими повідомленнями без реального діалогу з громадою.

Закон № 3703-ІХ запроваджує більш чітке регулювання цієї процедури.

По-перше, встановлено регулярність звітування. Сільські, селищні та міські голови зобов'язані звітувати перед територіальною громадою не менше двох разів на рік. Депутати місцевих рад повинні звітувати перед виборцями щонайменше один раз на рік.

Крім того, інші органи та посадові особи місцевого самоврядування також мають регулярно інформувати жителів громади про результати своєї діяльності.

По-друге, закон визначає форми такого звітування.

Письмовий звіт голови громади має бути оприлюднений на офіційному вебсайті ради та доступний для ознайомлення не пізніше ніж за сім днів до проведення відкритої зустрічі з громадою. Під час таких зустрічей жителі громади повинні мати можливість поставити запитання, висловити зауваження або запропонувати свої пропозиції щодо діяльності ОМС.

По-третє, закон деталізує зміст звітів.

Таким чином, нові норми створюють передумови для більшої відкритості місцевої влади та посилення громадського контролю.

Водночас практика впровадження цих положень поки що залишається неоднорідною. Дослідження програми «Прозорі міста» показують, що навіть серед найбільших міст України рівень відкритості звітування суттєво різниться.

У багатьох громадах звіти публікуються на офіційних сайтах, але не завжди супроводжуються відкритими зустрічами або можливістю поставити запитання. Лише частина громад забезпечує повноцінний діалог із жителями під час звітних заходів.

Разом із тим є приклади громад, де процедура звітування реалізується більш відкрито, із попереднім інформуванням жителів, онлайн-трансляціями та можливістю ставити запитання. Такий підхід сприяє підвищенню довіри до органів місцевого самоврядування та формує культуру підзвітності.

Важливо, щоб конкретні процедури звітування були детально визначені у статутах територіальних громад та локальних нормативних актах. Це дозволить уникнути формального підходу до звітності та забезпечить реальну участь громадян у контролі за діяльністю місцевої влади.

Можливі форми звітування



Письмовий звіт



Публічна зустріч з жителями громади



Оприлюднення інформації на офіційних ресурсах ОМС

Звіти містять інформацію про



виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку



виконання місцевого бюджету



результати діяльності ОМС



основні проблеми розвитку громади та плани на наступний період

Форми участі громади у вирішенні питань місцевого значення

Окрім зазначених змін, законодавство також систематизує перелік форм участі жителів у вирішенні питань місцевого значення. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнено положеннями, які визначають основні інструменти громадської участі. Цей перелік не є вичерпним. Громади можуть застосовувати й інші форми участі, якщо вони не суперечать законодавству.

Закон також передбачає можливість використання інформаційно-комунікаційних технологій для організації таких процесів. Це відкриває можливості для проведення онлайн-консультацій, електронних петицій або цифрових платформ участі.

Узагальнюючи, можна виділити кілька груп інструментів громадської участі.

До **інструментів прямого волевиявлення** належать місцеві референдуми та загальні збори жителів. Вони дають громаді можливість безпосередньо висловлювати свою позицію з важливих питань місцевого розвитку.

Інструментами ініціювання рішень є місцеві ініціативи та електронні петиції, які дозволяють жителям піднімати актуальні питання на розгляд органів місцевого самоврядування.

Дорадчі механізми участі включають громадські слухання, публічні консультації та діяльність консультативно-дорадчих органів. Їхнє завдання - забезпечити обговорення управлінських рішень та врахування позиції різних груп населення.

Окрему роль відіграють **інструменти громадського контролю**. До них належать громадське оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування, звітування посадових осіб та забезпечення відкритості інформації.

Основні інструменти участі



місцевий референдум



загальні збори або конференції жителів



місцеві ініціативи



громадські слухання



участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету



публічні консультації



консультативно-дорадчі органи при ОМС



громадське оцінювання діяльності органів влади

Разом ці механізми формують систему місцевої демократії, у якій жителі громади виступають не лише отримувачами послуг, а активними учасниками управлінських процесів. Водночас існують і певні ризики реалізації нових інструментів. У деяких громадах вони можуть залишитися формальністю, якщо органи місцевого самоврядування не будуть зацікавлені у реальному залученні громадян. Серед основних викликів можна виділити недостатню поінформованість жителів про можливості участі; обмежені фінансові та організаційні ресурси громад; опір з боку частини місцевих еліт до посилення громадського контролю; ризики політичних маніпуляцій через використання механізмів участі.

Саме тому важливим є поєднання правового регулювання із розвитком культури громадської участі. Інформаційні кампанії, освітні програми та підтримка з боку громадських організацій можуть суттєво підвищити ефективність нових механізмів.

У практичному вимірі доцільно розпочинати впровадження таких інструментів із пілотних проєктів — наприклад, бюджету участі або створення молодіжних рад. Успішні приклади можуть стимулювати ширше використання інструментів місцевої демократії.

Висновок

Запроваджені законодавчі зміни формують нову архітектуру місцевої демократії в Україні. Вони систематизують інструменти громадської участі, визначають чіткі правила взаємодії між жителями та органами місцевого самоврядування і створюють передумови для більш відкритого та підзвітного управління на місцевому рівні. Ефективність цих змін значною мірою залежатиме від практики їх реалізації у громадах. Без належного нормативного забезпечення на місцевому рівні та реальної політичної волі органів місцевого самоврядування нові інструменти можуть залишитися декларативними.

Органи місцевого самоврядування мають усвідомлювати значення цих змін для розвитку громади, розуміти потенціал інструментів громадської участі та створювати умови для їх реального застосування. Це передбачає не лише оновлення статутів і локальних нормативних актів, а й активну комунікацію з жителями, роз'яснення можливостей участі та заохочення громадян до взаємодії з владою.

Разом із тим, розвиток місцевої демократії неможливий без активної позиції самих жителів. Громадськість має усвідомлювати власні можливості впливати на місцеві рішення, користуватися передбаченими законом інструментами участі та брати відповідальність за розвиток своєї громади, а не очікувати змін виключно від органів влади.

Лише поєднання відповідальної позиції місцевої влади та активної участі жителів здатне перетворити нові законодавчі норми на дієві механізми місцевого самоврядування. Саме така взаємодія створює підґрунтя для формування зрілої місцевої демократії, зміцнення довіри між владою та громадою і забезпечення сталого розвитку території.