

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.3/06>

Барвіненко В. Д.

Національний університет «Одеська політехніка»

ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У 2024 РОЦІ

У статті визначено, що у 2024 році система місцевого самоврядування в Україні функціонувала в умовах надзвичайних викликів, зумовлених триваючою збройною агресією Російської Федерації, активними процесами децентралізації та потребами адаптації до стандартів європейського врядування.

З'ясовано, що зміни в нормативно-правовій базі були численними та різноспрямованими, що зумовило необхідність їхнього комплексного аналізу. З метою визначення тенденцій правового регулювання місцевого самоврядування в Україні у 2024 році проаналізовано положення законів України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування», «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», «Про міжнародне територіальне співробітництво України», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України», «Про ратифікацію Поправок до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» та «Про публічні консультації» (поки що не набув чинності).

Резюмовано, що у 2024 році: а) законодавець приділив особливу увагу фінансовій спроможності громад, участі громадськості в управлінні, а також адаптації процедур до надзвичайних обставин; б) новаціями стали розширення інструментів міждержавного співробітництва, ратифікація екологічних міжнародних стандартів та потенційна можливість впровадження публічних консультацій у цифровому форматі; в) спостерігається поступове наближення актів муніципального законодавства до сучасних європейських стандартів демократичного врядування та сталого розвитку на місцевому рівні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, екологія, участь громадськості, територіальна громада.*

Постановка проблеми. У 2024 році система місцевого самоврядування в Україні функціонувала в умовах надзвичайних викликів, зумовлених триваючою збройною агресією Російської Федерації, активними процесами децентралізації та потребами адаптації до стандартів європейського врядування. Зміни в нормативно-правовій базі були численними та різноспрямованими, що зумовило необхідність їхнього комплексного аналізу. Актуальним постає питання забезпечення балансу між централізованими антикризовими управлінськими рішеннями та збереженням автономності органів місцевого самоврядування. У фокусі наукового дослідження – виявлення

основних тенденцій законодавчого регулювання у сфері місцевого самоврядування та оцінка їх впливу на ефективність публічного управління на місцях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Попри значну увагу науковців до проблем функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації, питання аналізу змін нормативно-правової бази у 2024 році ще не набуло належного висвітлення в юридичній літературі. Існуючі дослідження переважно зосереджуються на загальних засадах адміністративно-територіальної реформи, бюджетної децентралізації та взаємодії органів місцевого самоврядування

з державними органами. Водночас, аналіз оновленого законодавства – зокрема Бюджетного кодексу України, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших актів, прийнятих у 2024 році – потребує систематизації та оцінки з погляду нових викликів, включаючи воєнний стан та необхідність сталого розвитку громад. Це й обумовлює наукову новизну та актуальність даного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є огляд тенденцій правового регулювання місцевого самоврядування в Україні у 2024 році (аналізуються закони України).

Виклад основного матеріалу. *Загальний огляд змін та доповнень, яких зазнав Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» протягом 2024 року.* Упродовж зазначеного періоду текст базового нормативно-правового акта було змінено та/або доповнено 14 разів, що свідчить про високу динаміку законодавчого регулювання у сфері місцевого самоврядування.

Така кількість змін може бути інтерпретована як прояв інституційного пошуку оптимальної моделі функціонування місцевої влади в умовах воєнного стану, адаптації до нових викликів безпеки, а також прагнення до більшої прозорості, цифровізації та підвищення підзвітності місцевих органів. Утім, численні та фрагментарні законодавчі втручання також породжують ризики зниження стабільності правового регулювання, ускладнюючи практику правозастосування на місцевому рівні.

Одними з найважливіших у цьому контексті були зміни та доповнення, що стосувались забезпечення прозорості місцевого самоврядування – у 2024 році законодавець зробив черговий важливий крок у напрямку підвищення відкритості та підзвітності місцевого самоврядування, ухваливши Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» [1]. Цей Закон системно доповнює нормативну регламентацію демократичного врядування на місцевому рівні, зокрема через запровадження обов'язкової відеофіксації та онлайн-трансляцій пленарних засідань рад і засідань постійних комісій, а також удосконалення процедури оприлюднення протоколів, висновків і проєктів рішень. Таким чином, він посилює доступ громадян до інформації про діяльність представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад), посилюючи механізми контролю за прийняттям рішень на місцевому рівні.

Особливої уваги заслуговує нове положення про публікацію інформації у форматі відкритих даних щодо об'єктів права власності територіальних громад, що створює нові умови для моніторингу прозорості управління муніципальними активами.

Закон офіційно закріпив положення про обов'язкове використання державної мови на пленарних засіданнях місцевих рад.

Варто підкреслити, що у той же час законодавець зберігає обмеження, пов'язані з режимом воєнного стану, передбачаючи поетапне введення нових механізмів (зокрема, онлайн-трансляцій) після його завершення, що дозволяє органам місцевого самоврядування підготуватися до реалізації нових вимог без ризику порушення національної безпеки або створення додаткових викликів в умовах війни.

Не можна оминати увагою і зміни до аналізованого нормативно-правового акту, які було внесено Законом від 9 травня 2024 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування». Відповідний комплекс положень стосується громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, але не тільки. Так, було визначено поняття «житель» – «громадянин України, який задекларував або зареєстрував місце проживання на території територіальної громади або фактичне місце проживання/перебування якого підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, крім військовослужбовця строкової служби, фізичної особи, яка за вироком суду перебуває у місці позбавлення волі» [2]. Варто підкреслити, що це нормативне визначення є довгоочікуваним.

Відповідно, було оновлено і ті визначення Закону, які сформульовані з поняттям «житель». А саме:

– загальні збори жителів – «зібрання всієї або частини територіальної громади для участі у вирішенні питань місцевого значення» [2];

– конференція жителів – «проведення загальних зборів жителів шляхом зібрання делегатів жителів всієї території територіальної громади або її окремої частини, уповноважених представляти інтереси інших жителів відповідної території на підставі рішень загальних зборів, проведених у межах дрібніших частин території територіальної громади, для участі у вирішенні питань місцевого значення» [2].

Зміни стосувались не лише тезаурусу Закону – були викладені у новій редакції Стаття 8 «Загальні

збори (конференція) жителів», Стаття 9 «Місцева ініціатива», Стаття 13 «Громадські слухання», а також і Стаття 19 «Статут територіальної громади». Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено наступними статтями:

- Стаття 13-1 «Участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету»;
- Стаття 13-2 «Публічні консультації»;
- Стаття 13-3 «Консультативно-дорадчі органи при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування»;
- Стаття 13-4 «Громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування»;
- Стаття 13-5 «Участь молоді у місцевому самоврядуванні».

Слід наголосити на тому, що частина положень цього Закону вже набрала чинності, у той час як окремі наберуть чинності з дня набрання чинності Законом України «Про публічні консультації».

Інші закони України з питань місцевого самоврядування, прийняті протягом 2024 року. У контексті розвитку євроінтеграційних процесів та політики децентралізації важливу роль у формуванні нормативної бази для участі українських територіальних громад у транскордонному співробітництві з 2024 р. відіграє Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво України». Цей акт вперше комплексно врегулював участь місцевого самоврядування у міжнародній діяльності, встановивши правові механізми для ініціатив, що виходять за межі державних кордонів, але водночас відповідають національним інтересам та міжнародним зобов'язанням України.

Закон визначає міжнародне територіальне співробітництво як «міжнародне територіальне співробітництво – сукупність взаємовідносин, спрямованих на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин в Україні та відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин іноземних держав, у межах компетенції, визначеної національним законодавством та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [3]. Це нормативне визначення є новим для національного законодавства.

Особливістю правового механізму, передбаченого Законом, є те, що він одразу передбачає необхідні правотворчі зусилля, спрямовані на деталізації його положень – так, встановлюється, що

примірна угода про утворення об'єднання євро-регіонального співробітництва і примірний статут такого об'єднання затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Окремо варто наголосити на тому, що Закон відкрив правові інструменти для участі українських громад у програмах не лише транскордонного, але й міжнаціонального (у Законі – транснаціонального) співробітництва. Це є особливо важливим в умовах повномасштабного вторгнення, коли багато зарубіжних населених пунктів та регіонів надають допомогу українським населеним пунктам, районам та областям – «від територіальної громади до територіальної громади». Це спрощує та пришвидшує комунікацію, мінімізує корупційні ризики, а отже – підвищує ефективність реалізації міжнародних гуманітарних, інфраструктурних, освітніх та інших проєктів. Фактично йдеться про створення нової правової архітектури для налагодження горизонтальних зв'язків між громадами різних держав без надмірного залучення центральних органів влади. Такий підхід відповідає сучасним європейським принципам субсидіарності, локалізації розвитку й розширення автономії місцевого самоврядування в міжнародній взаємодії.

Загалом, Закон демонструє достатню якість юридичної техніки як для рамкового акту, проте потребує деталізації в підзаконних актах – зокрема щодо процедур, строків, фінансової підтримки та міжвідомчої координації. У поточному вигляді він відкриває широкі можливості для розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва, але реалізаційна частина значною мірою залежить від політичної волі та адміністративної спроможності органів державної влади (у першу чергу – щодо деталізації положень Закону у відповідних підзаконних актах).

З точки зору матеріальної та фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування, важливим було прийняття Закону України від 18 вересня 2024 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України». Хоча не всі положення цього закону безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, низка з них має пряме значення для удосконалення їхньої фінансової спроможності та планування бюджетної діяльності на середньострокову перспективу.

У першу чергу варто відмітити, що запровадження оновленого пункту 22-8 Бюджетного

кодексу України має важливе значення для забезпечення гнучкості та оперативності бюджетної політики органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Вперше на нормативному рівні чітко визначено перелік цільових напрямів, на які дозволяється спрямовувати вільні залишки коштів місцевих бюджетів, включно з коштами бюджету розвитку [4]. Такий підхід істотно розширює дискреційні можливості місцевих рад, дозволяючи швидко реагувати на виклики збройної агресії, підтримуючи як базові функції життєзабезпечення, так і потреби оборони, безпеки, відбудови та гуманітарного реагування.

Ці зміни також є відображенням підвищеної ролі місцевого самоврядування як безпосереднього виконавця державної політики в кризових умовах. Надання повноважень щодо використання вільних залишків коштів саме органам місцевого самоврядування (чи військовим адміністраціям у разі їх створення) є визнанням їхньої здатності самостійно визначати актуальні потреби громад, забезпечувати прозорість рішень і цільове використання ресурсів. Окрім того, включення великої кількості напрямів – від медицини й соціального захисту до будівництва стратегічно важливих для територіальної громади будівель і не тільки, і відновлення критичної інфраструктури – свідчить про комплексне бачення ролі місцевого рівня у забезпеченні стійкості держави в умовах війни.

Ще одне нововведення Закону – пункт 22-9 Бюджетного кодексу України, що передбачає можливість не складати прогноз місцевого бюджету, якщо території відповідної територіальної громади чи її окремих населених пунктів вважаються такими, яких ведуться активні бойові дії або тимчасово окупованими Російською Федерацією. Це положення є цілком виправданим з огляду на об'єктивну неможливість планування бюджетних показників на таких територіях у середньостроковій перспективі. Норма знімає надмірне навантаження з органів місцевого самоврядування в особливо складних умовах, водночас дозволяючи зосередити обмежені ресурси на найнагальніших потребах – гуманітарній допомозі, безпеці та підтримці базової інфраструктури.

Таким чином, прийняття цих положень свідчить про гнучке адаптування фінансової складової місцевого самоврядування до умов воєнного часу. Це дозволяє не лише забезпечити ефективність розпорядження публічними коштами, але й зміцнити довіру членів територіальної громади до органів місцевого самоврядування.

Наприкінці року, 5 грудня, Законом України було ратифіковано Поправки до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ухвалені 27 травня 2005 року в м. Алмати [5]. Варто зауважити, що ратифікація Україною Поправок до Організаційної конвенції, ухвалені 27 травня 2005 року в м. Алмати, є важливим кроком у контексті наближення українського законодавства до європейських екологічних стандартів та міжнародних зобов'язань у сфері екологічної демократії. Ці поправки, зокрема, розширюють зміст статті 6 Конвенції щодо участі громадськості у процесі прийняття рішень, а також посилюють зобов'язання держав-учасниць у частині інформування, прозорості та доступу до екологічної інформації.

Про важливість екологічної функції органів місцевого самоврядування автор цієї статті писав ще кілька років тому (дивись, наприклад, [6]). Адже для органів місцевого самоврядування, які дедалі частіше стають безпосередніми суб'єктами прийняття рішень з екологічних питань, ратифікація поправок означає як посилення обов'язків у сфері інформування громадськості, так і формалізацію вимог до процедур відкритості та публічності. Відтак, ратифікація цих змін не лише сприяє більш якісному виконанню принципу публічності у місцевому самоврядуванні, але й створює передумови для запобігання конфліктам, пов'язаним з екологічно чутливими проектами, через ефективну участь громадськості.

Нарешті, у 2024 р. було прийнято Закон України «Про публічні консультації», який поки що не набув чинності. Цей довгоочікуваний нормативно-правовий акт спрямований на те, щоб полегшити комунікацію з громадськістю (як організованою, так і неорганізованою), та щоб зробити узгодження важливих питань – у тому числі місцевого життя – з громадськістю повсякденною практикою, а не поодиноким виключенням.

По-перше, Закон визначив, що «публічна консультація – етап постановки проблеми, розроблення, формування чи реалізації державної політики, вирішення питання місцевого значення, у ході якого суб'єкт проведення публічної консультації збирає, опрацьовує пропозиції заінтересованих сторін щодо предмета публічної консультації та оприлюднює результати аналізу таких пропозицій» [7]. Це визначення є важливим з точки зору формалізації механізмів участі громадськості у процесах ухвалення рішень, як на центральному, так і на місцевому рівнях. Воно створює чітке

правове підґрунтя для інституалізації відкритого діалогу між владою та громадськістю, сприяючи прозорості управлінських рішень. У контексті місцевого самоврядування така норма дозволяє органам місцевої влади ефективніше враховувати інтереси територіальних громад при вирішенні питань місцевого значення.

Наостанок, Закон передбачає можливість проведення публічних консультацій як офлайн, так і онлайн. Це зрозуміло вже після ознайомлення зі ст.1 Закону, у якій передбачено, що «онлайн-платформа для публічних консультацій – програмний модуль онлайн-платформи для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства» [7]. Запровадження можливості проведення публічних консультацій онлайн є важливим кроком до цифровізації процесів демократичного врядування, що відповідає сучасним викликам та запитам суспільства. Це особливо актуально в умовах воєнного стану, коли фізична присутність на консультаціях може бути обмежена або небезпечною. Онлайн-інструменти підвищують інклюзивність участі, забезпечуючи ширший доступ до консультацій для мешканців різних регіонів, зокрема й тимчасово переміщених осіб.

Висновки. У 2024 році правове регулювання місцевого самоврядування в Україні демонструвало динамічний розвиток, зумовлений як внутрішніми реформами, так і зовнішніми викликами, пов'язаними з умовами воєнного стану. Законодавець приділив особливу увагу фінансовій спроможності громад, участі громадськості в управлінні, а також адаптації процедур до надзвичайних обставин. Важливими новаціями стали розширення інструментів міжтериторіального співробітництва, ратифікація екологічних міжнародних стандартів та потенційна можливість впровадження публічних консультацій у цифровому форматі. Ці зміни сприяють зміцненню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та підвищенню їхньої прозорості. Загалом, спостерігається поступове наближення нормативного поля до сучасних європейських стандартів демократичного врядування та сталого розвитку на місцевому рівні.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в тому, щоб повернутися до цього питання через рік та проаналізувати річну динаміку в аналізованій сфері.

Список літератури:

1. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування: Закон України від 22 лютого 2024 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2024. № 22. Ст. 193.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 9 травня 2024 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2025, № 4, ст. 8.
3. Про міжнародне територіальне співробітництво України: Закон України від 24 квітня 2024 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2024. № 30. Ст. 213.
4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України: Закон України від 18 вересня 2024 р. *Відомості Верховної Ради*. 2025. № 6. Ст. 11.
5. Про ратифікацію Поправок до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України від 5 грудня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4139-20#Text> (дата звернення: 22.06.2025).
6. Barvinenko, V., Mishyna, N., & Qaracayev, C. (2023). Ukrainian local government and Council of Europe's standards: human rights protection and decentralisation at the times of militarisation. *Baltic Journal of Economic Studies*, 9(4), 31–36.
7. Про публічні консультації: Закон України від 20 червня 2024 р. *Відомості Верховної Ради*. 2024. № 47. Ст. 266.

Barvinenko V. D. TRENDS IN LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE IN 2024

The article reveals that, in 2024, the system of local self-government in Ukraine was operating under extraordinary challenges caused by ongoing armed aggression from the Russian Federation, active decentralisation processes, and the need to adapt to European governance standards.

It is found that changes in the regulatory framework were numerous and multi-directional, which necessitated their comprehensive analysis. To determine trends in the legal regulation of local self-government in Ukraine in 2024, the following laws were analysed: “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Local Self-Government in Ukraine’ On Endurances Of Transparency Of Local Self-Government”, “On Amendments to

Certain Laws of Ukraine on Democracy at the Level of Local Self-Government”, “On International Territorial Cooperation of Ukraine”, “On Amendments to the Budget Code of Ukraine to Restore Medium-Term Budget Planning at the Local Level”, “On the Ratification of Amendments to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters”, and “On Public Consultations” (not yet in force), and some others, dated 2024.

The following conclusions were drawn: a) legislator paid special attention to the financial capacity of communities, public participation in management and the adaptation of procedures to emergency circumstances; b) innovations included the expansion of interterritorial cooperation instruments, the ratification of international environmental standards and the potential implementation of public consultations in digital format; c) municipal legislation is gradually approximating to modern European standards of democratic governance and sustainable development at the local level.

Key words: local government, municipal management, territorial collective, ecology, public participation, territorial community.