

УДК 342.25:352(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.1.13>

ДО ПИТАННЯ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ НАРОДОВЛАДДЯ ТА НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Галус О.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0002-5474-3323*

Галус О.О. До питання про впровадження принципів народовладдя та належного врядування в діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена аналізу організаційно-правових механізмів впровадження принципів народовладдя та належного врядування в діяльність органів місцевого самоврядування України в умовах глибоких трансформацій публічного управління та дії правового режиму воєнного стану. На основі положень Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування обґрунтовується, що народовладдя є фундаментальною засадою місцевої влади, а належне врядування визначає якість управлінських рішень, забезпечуючи законність, прозорість, підзвітність та ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. У статті розкрито вплив воєнного стану на реалізацію народовладдя, зокрема заборону проведення місцевих виборів, що об'єктивно звужує інструменти участі громадян у формуванні місцевої політики. Водночас проаналізовано законодавчі новації 2024 року, спрямовані на розширення форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, включно з електронними петиціями, публічними консультаціями, громадським оцінюванням діяльності органів місцевого самоврядування та участю жителів у бюджетному процесі.

Значну увагу приділено міжнародним стандартам належного врядування, закріпленим у Резолюції (77) 31, Рекомендації 1615 (2003) та Рекомендації CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів Ради Європи, які визначають вимоги до діяльності публічної адміністрації та гарантії захисту прав особи в адміністративних процедурах. Підкреслено, що ці акти формують концептуальну основу сучасних підходів до забезпечення законності, пропорційності, відкритості та неупередженості адміністративних рішень. Зазначено, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало важливим кроком у забезпеченні правової визначеності, неупередженості та участі заінтересованих осіб у процесі ухвалення рішень, а також у наближенні національної системи публічного управління до європейських стандартів доброї адміністрації. Окремо акцентовано на запровадженні обов'язковості затвердження статутів територіальних громад з 2027 року як ключової умови інституційного забезпечення місцевої демократії.

Зроблено висновок, що поєднання принципів народовладдя та належного врядування формує цілісну модель демократичного місцевого врядування, а подальший розвиток місцевого самоврядування потребує зміцнення інституційної спроможності громад, удосконалення процедурних механізмів та розширення інструментів участі населення, що є особливо важливим в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Ключові слова: народовладдя, належне врядування, місцеве самоврядування, адміністративна процедура, муніципальний процес, територіальна громада.

Halus O. On the issue of implementing the principles of popular sovereignty and good governance in the activities of local self-government bodies under martial law.

The article examines the organizational and legal mechanisms for implementing the principles of democracy and good governance in the activities of local self-government bodies in Ukraine under the conditions of profound transformations of public administration and the legal regime of martial law. Drawing on the provisions of the Constitution of Ukraine and the European Charter of Local Self-Government, the study substantiates that democracy constitutes a fundamental basis of local authority, while good governance determines the quality of managerial decisions by ensuring legality, transparency, accountability, and efficiency in the functioning of local self-government bodies. The

article analyzes the impact of martial law on the realization of democracy, particularly the prohibition of local elections, which objectively narrows the instruments of citizen participation in shaping local policy. At the same time, the study examines the legislative innovations of 2024 aimed at expanding the forms of community participation in addressing issues of local importance, including electronic petitions, public consultations, community-based evaluation of local authorities, and resident involvement in the budgeting process.

Significant attention is devoted to international standards of good governance enshrined in Resolution (77) 31, Recommendation 1615 (2003), and Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, which define the requirements for public administration and the guarantees of individual rights in administrative procedures. The article emphasizes that these acts form the conceptual foundation for contemporary approaches to ensuring legality, proportionality, openness, and impartiality of administrative decisions. It is noted that the adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" represents an important step toward strengthening legal certainty, impartiality, and stakeholder participation in decision-making, as well as aligning the national system of public administration with European standards of good administration. Special emphasis is placed on the introduction of mandatory adoption of territorial community statutes starting in 2027 as a key condition for institutionalizing local democracy.

The study concludes that the combination of the principles of democracy and good governance forms a coherent model of democratic local governance. The further development of local self-government requires strengthening the institutional capacity of communities, improving procedural mechanisms, and expanding instruments of public participation, which is particularly important under martial law and during post-war recovery.

Key words: democracy, good governance, local self-government, administrative procedure, municipal process, territorial community.

Постановка проблеми. Розвиток місцевого самоврядування в Україні відбувається в умовах глибоких трансформацій публічного управління та європейської інтеграції. У центрі цих процесів перебуває необхідність забезпечення реального народовладдя та впровадження принципів належного врядування, які визначають якість формування та діяльності органів публічної влади. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, демократичний характер муніципальної влади ґрунтується на участі населення, прозорості, підзвітності та ефективності управлінських рішень [7]. Саме тому дослідження механізмів реалізації цих принципів набуває особливої актуальності.

Метою дослідження є аналіз організаційно-правових механізмів впровадження принципів народовладдя та належного врядування в діяльність органів місцевого самоврядування, з урахуванням трансформацій їхніх повноважень, процедур та форм участі населення в умовах правового режиму воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. У науці конституційного та муніципального права питання впровадження принципів народовладдя та належного врядування досліджено досить широко. Зокрема, ґрунтовне опрацювання отримали принципи місцевого самоврядування в цілому [10]; народовладдя як принцип формування органів державної влади [6]; конституційно-правові проблеми організації та функціонування муніципальної влади в контексті її співвідношення з феноменом народовладдя [5]; місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя [9] тощо. Принцип належного врядування та особливості його впровадження в діяльність органів місцевого самоврядування досліджувалися переважно в контексті надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування [8], а також окремих видів адміністративних процедур цих органів [4; 12]. Умови воєнного стану формують нові виклики, що зумовлює необхідність окремого дослідження проблем впровадження зазначених принципів у діяльність органів місцевого самоврядування саме в період дії особливого правового режиму.

Виклад основного матеріалу. Впровадження принципів народовладдя та належного врядування в діяльність органів місцевого самоврядування є ключовим напрямом модернізації публічного управління в Україні, що зумовлено як конституційними засадами організації публічної влади, так і європейськими стандартами, закріпленими, зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року [7]. Народовладдя, відповідно до статей 5 і 7 Конституції України, становить основу функціонування місцевої влади, оскільки територіальна громада визнається первинним суб'єктом місцевого самоврядування [11].

Слушною видається позиція Ю. М. Бисаги та О. А. Приданчука, які стверджують, що здійснення державної влади народом є одночасно критерієм існування демократії та центральним елементом політичних прав громадянина, а реальний рівень народовладдя визначає ступінь демократичності

держави [6, с. 7]. В умовах воєнного стану реалізація народовладдя на місцевому рівні зазнала об'єктивних обмежень, зумовлених необхідністю забезпечення національної безпеки та безперервності функціонування публічної влади. Відповідно до статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» проведення виборів органів державної влади та органів місцевого самоврядування на період дії воєнного стану забороняється [17]. Це унеможливує проведення чергових місцевих виборів, що, безумовно, звужує інструменти реалізації народовладдя, оскільки громади тимчасово позбавлені можливості оновлювати представницькі органи та впливати на формування місцевої політики через виборчий процес.

Додатковим чинником зменшення рівня народовладдя стало скасування у 2020 році виборів старост. Законом України від 16 липня 2020 року № 805-ІХ [14] було внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], якими передбачено, що староста більше не обирається жителями старостинського округу, а затверджується відповідною радою за поданням голови громади. [14].

Водночас у 2024 році законодавець здійснив низку важливих кроків, спрямованих на посилення народовладдя на місцевому рівні. Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» від 09.05.2024 № 3703-ІХ [15] розширило спектр форм безпосередньої участі громадян у місцевому врядуванні, зокрема електронні петиції, участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету, публічні консультації, громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Важливим нововведенням цього закону стало запровадження обов'язковості затвердження статутів територіальних громад з 1 січня 2027 року. Це положення має принципове значення для посилення безпосереднього народовладдя, оскільки саме статут територіальної громади визначає порядок реалізації більшості форм прямої демократії на місцевому рівні. За відсутності затвердженого статуту жителі фактично позбавлені можливості повною мірою здійснювати такі форми участі, що робить ухвалення статутів ключовою умовою інституційного забезпечення народовладдя.

Принцип належного врядування, який активно імплементується в українську правову систему, охоплює законність, прозорість, підзвітність, ефективність, недискримінаційність, участь громадян та орієнтацію на результат. Варто погодитися із А. Єзеровим та Ю. М. Батаном, що саме дотримання цих стандартів органами місцевого самоврядування забезпечує якісне надання адміністративних послуг, зокрема через реалізацію принципів доступності, права бути почутим, прозорості та можливості оскарження. Дослідники також наголошують на необхідності вдосконалення національного законодавства з метою наближення діяльності органів місцевого самоврядування до європейських стандартів належного врядування [8, с. 115].

Міжнародні акти Ради Європи відіграють ключову роль у формуванні змісту принципу належного врядування, визначаючи стандарти діяльності публічної адміністрації та гарантії захисту прав особи в адміністративних процедурах. Так, відповідно до Резолюції (77) 31 щодо захисту особи у зв'язку з діяльністю адміністративних органів, яка була прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року [1], рекомендується урядам держав-членів керуватися у своєму законодавстві та адміністративній практиці принципами, які застосовуються до захисту як фізичних, так і юридичних осіб у адміністративних процедурах, що стосуються будь-яких індивідуальних заходів чи рішень, прийнятих при здійсненні публічної влади та таких, що безпосередньо впливають на їхні права, свободи чи інтереси (адміністративні акти). Такими принципами згідно з Резолюцією виступають право бути вислуханим, доступ до інформації, допомога та представництво, обґрунтування рішень, вказівка на засоби оскарження.

Парламентська асамблея Ради Європи надала Рекомендацію 1615 (2003) [2], в якій закликає Комітет міністрів розробити зразковий текст права на належне врядування та єдиний консолідований модельний кодекс належного врядування, узгоджуючи роботу з омбудсманом ЄС та відповідними органами Ради Європи.

20 червня 2007 року Комітет міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного врядування (доброї адміністрації) [3], яка визначає принципи, за якими публічна адміністрація має діяти ефективно, прозоро, справедливо та з повагою до прав людини. Зокрема, Рекомендація CM/Rec(2007)7 узагальнює попередні акти Ради Європи щодо прав людини в адміністративних процедурах; підкреслює, що право на належне врядування є складовою верховенства права і демократії; зобов'язує держави-члени забезпечити законність, неупередженість, пропорційність, ефективність, відкритість і підзвітність адміністрації; та рекомендує ухвалити модельний кодекс належного врядування для практичного застосування цих принципів на всіх рівнях публічної влади.

У сучасних умовах реформування публічної влади принцип належного врядування виступає одним із ключових орієнтирів для органів державної влади та місцевого самоврядування. Він визна-

чає стандарти прозорості, підзвітності, ефективності, неупередженості та поваги до прав людини, які мають бути покладені в основу ухвалення кожного адміністративного рішення. Реалізація цього принципу передбачає створення чітких, передбачуваних і справедливих процедур, що забезпечують правову визначеність та довіру між публічною адміністрацією й приватними особами.

Водночас запровадження правового режиму воєнного стану поставило перед системою публічної влади низку нових викликів, які істотно впливають на можливості та способи практичного втілення принципів належного врядування. До таких викликів належать необхідність оперативного ухвалення рішень в умовах обмеженого часу, зміна обсягів і характеру повноважень органів публічної влади, посилення вимог до безпеки, а також потреба забезпечити безперервність надання адміністративних послуг тощо. Воєнний стан не скасовує вимог належного врядування, але потребує їх адаптації до надзвичайних обставин, зокрема шляхом забезпечення пропорційності обмежень, збереження мінімальних гарантій прав осіб та підтримання прозорості настільки, наскільки це дозволяють умови безпеки.

Саме в такій ситуації особливої ваги набуває питання нормативного закріплення адміністративних процедур, які здатні забезпечити баланс між потребами оборони держави та дотриманням прав людини. Аналіз конституційних засад діяльності органів публічної влади, а також еволюції законодавчого регулювання їх взаємодії з фізичними та юридичними особами, дозволяє оцінити, наскільки національна правова система відповідає європейським стандартам доброї адміністрації та чи здатна вона забезпечити їх реалізацію в умовах воєнного стану.

Значним кроком у впровадженні принципу належного врядування в діяльність органів місцевого самоврядування стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX, який закріплює універсальні правила взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами, що забезпечує правову визначеність, участь заінтересованих осіб, об'єктивність та неупередженість рішень, а також можливість їх ефективного оскарження [13].

Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що сучасні трансформації місцевого самоврядування в Україні демонструють поступове, але послідовне наближення до європейських стандартів демократичного врядування. Поєднання принципів народовладдя та належного врядування формує цілісну модель організації місцевої влади, у якій участь громадян поєднується з високими вимогами до якості управлінських рішень. Умови воєнного стану лише підсилюють значення цих принципів, оскільки потребують від органів місцевого самоврядування здатності діяти прозоро, відповідально та в межах чітко визначених процедур, забезпечуючи водночас баланс між публічними інтересами та правами людини. Муніципальний процес, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативних та індивідуальних актів, управління комунальною власністю, надання адміністративних послуг, планування розвитку територій, виступає практичним механізмом реалізації зазначених принципів.

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити, що впровадження принципів народовладдя та належного врядування є визначальним чинником модернізації місцевого самоврядування України, оскільки, демократичний характер муніципальної влади ґрунтується на участі населення у вирішенні важливих питань місцевого значення, прозорості, підзвітності та ефективності управлінських рішень. Аналіз нормативних змін та практики функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану засвідчив, що хоча заборона виборів під час дії воєнного стану тимчасово звужують інструменти прямого народовладдя, законодавець, водночас, розширив механізми участі громадян через законодавче врегулювання форм місцевої демократії та встановлення обов'язковості прийняття статуту територіальної громади з 1 січня 2027 року. Встановлено, що принцип належного врядування, сформований під впливом актів Ради Європи, визначає стандарти законності, пропорційності, відкритості та підзвітності, які мають бути інтегровані в адміністративну діяльність органів місцевого самоврядування, а прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало ключовим кроком у забезпеченні правової визначеності та неупередженості рішень. Отже, поєднання народовладдя та належного врядування формує цілісну модель демократичного муніципального управління, здатну забезпечити баланс між публічними інтересами та правами людини навіть в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення, а муніципальний процес виступає практичним механізмом реалізації цих принципів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. On the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>.
2. Recommendation 1615 (2003) of the Parliamentary Assembly On the institution of Ombudsman. URL: <https://pace.coe.int/en/files/17133/html>.

3. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>.
4. Адміністративна процедура в діяльності ОМС: посібник для практиків; за заг. дед. П. Макаренка. 2026. 240 с. URL: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/Posibnyk_dlia_praktykiv_administratyvna_protседura_v_diialnosti_OMS.pdf (дата звернення: 01.03.2026).
5. Батанов О.В. Муніципальна влада у теорії та практиці народовладдя: проблеми співвідношення та взаємодії. *Часопис Київського університету права*, (2), 47-53. <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2019.08> (дата звернення: 01.03.2026).
6. Бисага Ю.М., Придачук О.А. Народовладдя в Україні, як принцип формування органів державної влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. №77. Том 1. С. 7-12. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.1> (дата звернення: 01.03.2026).
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 01.03.2026).
8. Єзеров А., Батан Ю. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2016. №2. С. 109-116. URL: <https://dspace.opua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/121a5d1e-8334-44bf-b0d4-4c1799b7d073/content> (дата звернення: 01.03.2026).
9. Кириченко Ю.М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. №24. Том 3. С. 59-62. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/c84cd6f1-d2be-42f5-86dda78d926e6b98/content> (дата звернення: 01.03.2026).
10. Колпаков В.К., Ковбас І.В., Крайній П.І. Європейські принципи місцевого самоврядування та проблеми їх законодавчого закріплення в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2020. Випуск 60. С. 113-118. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-3322/2020.60.24> (дата звернення: 01.03.2026).
11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.03.2026).
12. Малиш О.Л. Характеристика окремих видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 8. С. 178-181. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-8/36> (дата звернення: 01.03.2026).
13. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 01.03.2026).
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#n2483> (дата звернення: 01.03.2026).
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 09.05.2024 № 3703-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#Text> (дата звернення: 01.03.2026).
16. 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> (дата звернення: 01.03.2026).
17. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 01.03.2026).

Дата першого надходження рукопису до видання: 1.03.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 3.04.2026