

«НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА»

ПРИВАТНА УСТАНОВА

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ДЗЮБА ІРИНА ВІКТОРІВНА**

УДК 342.9

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне  
право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ І.В. Дзюба

Науковий керівник: Юнін Олександр Сергійович, доктор юридичних наук,  
професор

ДНІПРО – 2022

## АНОТАЦІЯ

*Дзюба І.В.* Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2022.

Наукова праця присвячена визначенню поняття і основних характеристик адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розробці на цій основі рекомендацій з удосконалення відповідних законодавчих положень і практики їх застосування.

У першому розділі, в якому мова йде про теоретико-правові основи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, визначено поняття розгляданого виду адміністративно-правового регулювання, під яким розуміється взаємоузгоджена система форм, методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян в частині упорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

Встановлено, що об'єктами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є наступні складові: адміністративні послуги, що надаються у територіальних громадах, оскільки розгляданий вид адміністративно-правового регулювання здійснюється, зокрема, з приводу надання комплексу таких послуг жителям територіальних громад; відносини публічного адміністрування, тобто ті напрямки, за якими

здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад: питання місцевого значення, що визначені у ст.143 Конституції України; заходи соціально-економічного та культурного значення; соціальні послуги; права, свободи та законні інтереси жителів громади; заходи із забезпечення громадської безпеки та громадського порядку у територіальній громаді; заходи із соціального захисту жителів громади; виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Під час дослідження предмету адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, з'ясовано, що до нього слід відносити наступні складові: внутрішні суспільні відносини, що виникають та існують у сфері управління адміністративно-правовою діяльністю, пов'язаною із публічним адмініструванням всередині представницьких та виконавчо-розпорядчих органів територіальних громад. Це можуть бути, наприклад, відносини пов'язані із проходженням служби в таких органах. Такі відносини є дуже схожими із відносинами всередині органів виконавчої влади, проте у них є одна важлива відмінність. Якщо в органах виконавчої влади існують імперативно-владні відносини, засновані на засадах підпорядкування нижчого суб'єкта публічної адміністрації вищому органу, тобто побудована так звана «вертикаль влади», то в органах місцевого самоврядування такого вертикального підпорядкування не існує. Тобто імперативно-владні відносини виникають та реалізуються лише всередині певного органу місцевого самоврядування; зовнішні суспільні відносини, що пов'язані з участю в різних формах жителів громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад. Їх особливістю, на відміну від відносин, у яких беруть участь органи виконавчої влади, є те, що жителі територіальної громади можуть брати активну участь у створенні та регулюванні таких відносин.

Констатовано, що механізм адміністративно-правового регулювання

діяльності територіальних громад – це система організаційних та правових засобів, за допомогою яких забезпечується підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення, з приводу забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

З'ясовано, що до основних структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, слід відносити: а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад; в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у додержанні, використанні, виконанні та застосуванні положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів, що беруть участь у процесі публічного адміністрування діяльності територіальних громад.

Другий розділ присвячено дослідженню форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Визначено поняття форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, під якими розуміється зовнішній прояв групи управлінських діянь представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадських формувань, що здійснюється ними під час реалізації наданих їм повноважень, пов'язаних з публічним адмініструванням територіальних громад. Встановлено, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні може здійснюватися у правовій на неправовій формах.

Констатовано, що під правовими формами адміністративно-правового

регулювання діяльності територіальних громад слід розуміти способи реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення та пов'язані із виконанням управлінської або нормотворчої діяльності у порядку, передбаченому відповідними правовими приписами, і пов'язані із настанням юридично значимих результатів у муніципальній сфері. Доведено, що до правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести: 1) прийняття нормативно-правових актів: статутів територіальних громад, регламентів місцевих рад, регламентів виконавчих органів місцевих рад, інструкцій, положень, порядків, правил, програм, інших нормативних документів, що містять правові норми загального характеру; 2) прийняття індивідуальних та ненормативних правових актів; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення інших юридично значущих дій на основі законів або на основі прийнятих підзаконних нормативних адміністративних актів.

Встановлено, що основними організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності органів самоорганізації населення у територіальних громадах є діяння пов'язані зі: створенням та організацією роботи таких органів, а також втіленням у життя їх рішень; організацією та проведенням масових заходів природоохоронного, культурного, освітнього, спортивного та іншого характеру, а також пов'язаних із благоустроєм територій громад; організацією надання допомоги вразливим групам населення; організацією та проведенням інших заходів суспільного значення; створення та ведення баз даних з обліку громадян, які проживають на території, де створено відповідні органи самоорганізації населення; інформуванням жителів громади про діяльність органу самоорганізації населення.

У третьому розділі досліджується міжнародний досвід та здійснюється пошук шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання

діяльності територіальних громад у сучасних умовах.

З'ясовано, що процес створення міжнародних стандартів в регулюванні діяльності територіальних громад триває і носить динамічний характер. Ці процеси свідчать про формування глибоких інтеграційних тенденцій проявом яких є розробка єдиного уніфікованого підходу. Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безсумнівно, буде позитивно впливати на становлення і зміцнення територіальних громад, формування і розширення їх законодавчої бази.

Констатовано, що нагальною є потреба збалансувати норми Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та законодавства, що регулює функціонування територіальних громад, оскільки є два полярні підходи, перший – реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка здійснюється не відповідає Конституції України, територіальні громади незаконні, зміни адміністративно-територіального устрою без змін Конституції України провести не можливо, а другий – це не відповідає дійсності.

Пропонується з абз. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключити термін «територіальна громада» у значенні «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр», а абз. 2 ст. 1 цього Закону викласти у такій редакції «адміністративно-територіальна одиниця - Автономна Республіка Крим, область, район, територіальна громада, місто, район у місті, селище, село».

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, виконавчо-розпорядча діяльність, органи місцевого самоврядування, діяльність представницьких та виконавчих органів територіальних громад, публічне адміністрування.

## SUMMARY

*Dziuba I.V.* Administrative regulation of the activities of territorial communities in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for the degree of Candidate of legal science, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law. – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2022.

Scientific practice is dedicated to defining the concept and main characteristics of the administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine and developing, on this basis, recommendations for improving the relevant legislative provisions and the practice of their application.

In the first chapter, which deals with the theoretical and legal foundations of the administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine, the concept of the considered type of administrative and legal regulation is defined, which means a mutually agreed system of forms, methods, norms and principles related to the public administration of representative and executive bodies of local self-government and associations of citizens in terms of organizing, developing and protecting social relations in the areas of solving issues of local importance and providing administrative services for the purpose of building and effective functioning of capable territorial communities.

It has been established that the objects of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine are the following components: administrative services provided in territorial communities, since the considered type of administrative and legal regulation is carried out, in particular, regarding the provision of a complex of such services to residents of territorial communities; relations of public administration, i.e. those directions in which the relevant subjects of public administration of territorial communities carry out their activities: issues of local importance defined in Article 143 of the Constitution of Ukraine; measures of socio-economic and cultural significance; social services;

rights, freedoms and legitimate interests of community residents; measures to ensure public safety and public order in the territorial community; measures for social protection of community residents; executive and administrative activities of subjects of public administration of territorial communities.

During the study of the subject of administrative-legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine, it was found that the following components should be attributed to it: internal social relations that arise and exist in the field of management of administrative-legal activities related to public administration within representative bodies and executive administrative bodies of territorial communities. These can be, for example, relationships related to serving in such bodies. Such relations are very similar to relations within executive bodies, but they have one important difference. If in the bodies of executive power there are imperative-authority relations based on the principles of subordination of the lower subject of public administration to the higher body, that is, the so-called «vertical of power» is built, then in local self-government bodies such vertical subordination does not exist. That is, imperative-authority relations arise and are implemented only within a certain local self-government body; external social relations related to the participation of community residents in various forms in the process of making power decisions related to solving issues of local importance by subjects of public administration of territorial communities. Their feature, in contrast to relations in which executive authorities participate, is that residents of the territorial community can take an active part in the creation and regulation of such relations.

It was established that the mechanism of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities is a system of organizational and legal means, with the help of which an increase in the efficiency of the executive and administrative activities of subjects of public administration of territorial communities in the spheres of providing administrative services and solving issues of local importance is ensured capacity of such communities, as well as the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities.



It was found that the main structural elements of the mechanism of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine should include: a) administrative and legal norms that determine the legal status of subjects of public administration of territorial communities; b) administrative and legal relations formed in the process of implementation of executive and administrative activities by subjects of public administration of territorial communities; c) acts of implementation of administrative and legal norms, which are expressed in the observance, use, implementation and application of the provisions of normative acts in the field of administrative law in the process of interaction of subjects participating in the process of public administration of the activities of territorial communities.

The second section is devoted to the study of forms of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine.

The concept of forms of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities is defined, which is understood as the external manifestation of a group of management actions of representative and executive bodies of local self-government, bodies of self-organization of the population, public formations, which are carried out by them during the implementation of the powers granted to them, related to the public administration of territorial communities. It has been established that administrative and legal regulation of the activity of territorial communities in Ukraine can be carried out in legal or non-legal forms.

It was established that the legal forms of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities should be understood as ways of exercising executive powers by subjects of public administration of territorial communities, which are aimed at solving issues of local importance and are related to the performance of management or rule-making activities in the order provided for relevant legal prescriptions, and are associated with the occurrence of legally significant results in the municipal sphere. It has been proven that the legal forms of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities

include: 1) adoption of normative legal acts: statutes of territorial communities, regulations of local councils, regulations of executive bodies of local councils, instructions, provisions, orders, rules, programs, other regulatory documents containing general legal norms; 2) adoption of individual and non-normative legal acts; 3) conclusion of administrative contracts; 4) committing other legally significant actions on the basis of laws or on the basis of adopted by-law normative administrative acts.

It was established that the main organizational forms of administrative and legal regulation of the activities of self-organization bodies of the population in territorial communities are actions related to: creation and organization of the work of such bodies, as well as implementation of their decisions; organizing and conducting mass events of nature protection, cultural, educational, sports and other nature, as well as related to the improvement of community territories; organization of assistance to vulnerable population groups; organization and holding of other events of social importance; creation and maintenance of databases for the registration of citizens living in the territory where relevant bodies of self-organization of the population have been established; informing community residents about the activities of the population self-organization body.

In the third chapter, the international experience is studied and the search for ways to improve the administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in modern conditions is carried out.

It was found that the process of creating international standards in regulating the activities of territorial communities continues and is dynamic in nature. These processes testify to the formation of deep integration trends, the manifestation of which is the development of a single unified approach. The joining of Ukraine to these processes, its acceptance, recognition and implementation of international standards of local democracy will undoubtedly have a positive effect on the formation and strengthening of territorial communities, the formation and expansion of their legislative base.

It was established that there is an urgent need to balance the norms of the

Constitution of Ukraine, the European Charter of Local Self-Government and the legislation regulating the functioning of territorial communities, since there are two polar approaches, the first is the reform of local self-government and territorial organization of power, which is carried out in violation of the Constitution of Ukraine, territorial communities are illegal, it is not possible to make changes to the administrative-territorial system without changes to the Constitution of Ukraine, and the second - it does not correspond to reality.

Offered with para. 1 Art. 1 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» to exclude the term «territorial community» in the sense of «residents united by permanent residence within the boundaries of a village, settlement, city, which are independent administrative and territorial units, or a voluntary association of residents of several villages, settlements, cities that have a single administrative center», and para. 2 Art. 1 of this Law shall be amended as follows: «administrative-territorial unit - Autonomous Republic of Crimea, oblast, district, territorial community, city, district within a city, settlement, village.»

**Keywords:** *administrative and legal regulation, executive and administrative activity, local self-government bodies, activity of representative and executive bodies of territorial communities, public administration.*

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Дзюба І.В. Європейські стандарти правового регулювання діяльності територіальних громад. *KELM*. 2020. № 3-3. С. 182-186 (Республіка Польща)
2. Дзюба І.В. Деякі питання визначення поняття та структури механізму адміністративно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридична наука*. 2020. №6. С. 178-183.
3. Дзюба І.В. Окремі питання визначення правових форм діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридична наука*. 2020. №7. С. 166-171.
4. Дзюба І.В. Окремі аспекти визначення принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 5. Том 2. С. 122-128.
5. Дзюба І.В. Деякі аспекти визначення об'єкту, предмету і методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. Том 2. С. 167-171.
6. Дзюба І.В. Щодо визначення поняття адміністративно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI столітті: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 17 – 18 лютого 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 22-24.
7. Дзюба І.В. Питання діяльності територіальних громад у державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року та у плані заходів з її реалізації. Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 21 – 22 квітня 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 40-43.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	15
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ</b>	
<b>ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ</b>	
.....	24
1.1. Поняття та сутність адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні .....	24
1.2. Інші характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні .....	46
1.3. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні .....	73
Висновки до розділу 1 .....	101
<b>РОЗДІЛ 2. ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО</b>	
<b>РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В</b>	
<b>УКРАЇНІ</b> .....	
.....	109
2.1. Правові форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	109
2.2. Організаційні форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	135
Висновки до розділу 2 .....	148
<b>РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ</b>	
<b>ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СУЧАСНИХ УМОВАХ</b> .....	
	153

3.1. Міжнародні стандарти регулювання діяльності територіальних громад .....	153
3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні .....	180
Висновки до розділу 3 .....	208
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>214</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	<b>219</b>
<b>ДОДАТКИ</b> .....	<b>244</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Муніципальна реформа, що відбувається на сьогодні в Україні і за своїм змістом реалізується на засадах децентралізації влади, значною мірою спрямована на формування таких територіальних громад, що будуть здатні ефективно забезпечувати свій сталий розвиток і якісне надання публічних послуг, зокрема й адміністративних. Тобто ця реформа, в основу якої закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові практики, створить міцне підґрунтя для ефективного місцевого самоврядування, що матиме можливості постійно підвищувати рівень спроможності територіальних громад і, зрештою, задовольняти у повному обсязі різноманітні соціальні потреби та інтереси їхніх мешканців.

У рамках децентралізації влади на сьогодні в Україні сформовано 1469 територіальних громад, що покривають усю територію країни. І саме територіальні громади, відповідно положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», залишаються первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень.

Водночас у результаті зазначених перетворень правове забезпечення процесу публічного адміністрування, що відбувається у територіальних громадах, потребує переосмислення, оскільки органи самоврядування таких громад отримали від держави низку не властивих їм раніше функцій та повноважень, зокрема й у сфері адміністративного-правових відносин.

У цьому контексті правильне з'ясування змісту та основних характеристик адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні слугуватиме надійною основою для подальшого практичного впровадження процесу заміни адміністративно-командної системи управління на демократичну, за якої повноваження щодо можливості брати активну участь у вирішенні питань

місцевого значення покладаються на територіальні громади, а не на органи державної влади. Це, врешті-решт, сприятиме досягненню тих цілей, заради яких і було розпочато муніципальну реформу в нашій державі.

Однак, незважаючи на актуальність окресленого питання, слід констатувати, що на сьогодні у вітчизняній доктрині відсутні комплексні монографічні дослідження питань адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Теоретичним підґрунтям дослідження стали праці таких вчених, як В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. О. Галая, Н. Д. Гетьманцевої, О. С. Дніпрова, О. Ю. Дрозда, Д. В. Журавльова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, І. І. Литвина, Б. О. Логвиненка, М. В. Лошицького, А. А. Манжули, Р. С. Мельника, О. М. Мельника, Т. П. Мінки, О. І. Миколенка, Р. В. Миронюка, В. В. Мухіна, А. О. Собакаря, О. В. Петришина, О. С. Юніна та ін.

Дослідженню проблем визначення адміністративно-правового регулювання в різних галузях суспільних відносин приділяли свою увагу такі, зокрема, вчені, як Т. Л. Антонова, С. І. Бевз, Н. Ф. Вашук, І. О. Грицай, Ю. С. Кіцул, К. М. Кравцова, А. А. Манжула, А. В. Матвійчук, О. Б. Німко, О. І. Остапенко, Д. М. Павлов, Ю. В. Пирожкова, І. А. Черниш, О. Ш. Чомахашвілі, В. Г. Чорна та ін. Проте праці цих авторів не стосувались адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

На рівні кандидатських дисертацій окремі аспекти адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні розглядали такі, зокрема, вчені, як О. В. Батанов «Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні» (м. Київ, 2000 р.), Я. В. Журавель «Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування» (м. Київ, 2007 р.), А. Й. Бучинська «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України» (м. Київ, 2014 р.) та В. Д. Черній «Адміністративно-правове регулювання



функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні» (м. Запоріжжя, 2021 р.).

Не викликає сумніву, що наукові здобутки вищеназваних вчених містять багато положень, що є корисними як для науки адміністративного права, так і для практичної діяльності органів місцевого самоврядування. Однак в існуючих наукових працях питання саме адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні не отримали окремого та детального розгляду. Наприклад, поза увагою вчених залишилися питання стосовно поняття, мети, принципів, форм, механізму та інших складових характеристики цього виду адміністративно-правового регулювання, що й зумовило, зі свого боку, актуальність обраної теми дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано відповідно до: Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2022 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 942 від 07.09.2011 р.; Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021–2023 роки., схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 р. № 756-р; тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11.06.2020 р. №454, та теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є визначення поняття та основних характеристик адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розробка на цій основі рекомендацій для вдосконалення відповідних законодавчих положень і практики їх застосування.

Відповідно до мети дослідження у роботі визначено такі *задачі*:

- сформулювати поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- визначити об'єкт, предмет і функції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- виокремити та охарактеризувати види й методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- з'ясувати систему принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- визначити поняття та структуру механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- виокремити та охарактеризувати форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- охарактеризувати міжнародні стандарти регулювання діяльності територіальних громад;
- розробити рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у сфері публічної діяльності територіальних громад України.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

**Методи дослідження.** Проведення дисертаційного дослідження супроводжувалось використанням таких наукових методів пізнання: діалектичного методу – для дослідження змісту поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та його основних характеристик (розділи 1 та 2); методу системного аналізу, на основі якого виявлено недоліки та протиріччя вітчизняного

законодавства, що регулює діяльність територіальних громад в Україні, а також сформульовано пропозиції щодо його вдосконалення (підрозділи 2.1. та 3.2.); формально-логічного методу, за допомогою якого здійснено доктринальне тлумачення норм Конституції України, а також адміністративного, муніципального права та інших нормативних актів, розкрито зміст основних понять (розділи 1 та 2); системно-структурного методу, що дозволив визначити складові механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні (підрозділ 1.3); компаративістського методу, що надав змогу дослідити міжнародні стандарти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад (підрозділ 3.1.); методу моделювання, що сприяв розробці пропозицій щодо визначення перспектив удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні (підрозділ 3.2); статистичного методу, що дозволив проаналізувати та узагальнити емпіричну інформацію стосовно теми дисертаційного дослідження (підрозділи 2.2 та 3.1) та ін.

*Нормативно-правову базу* дослідження становлять нормативні акти міжнародного характеру, Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», інші закони та підзаконні акти України та іноземних держав.

*Науково-теоретичною базою* дисертації є наукові праці українських та зарубіжних учених з питань адміністративного права, муніципального права, теорії держави і права тощо.

*Емпіричну базу* дослідження становлять статистичні дані Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства розвитку громад та територій України, адміністративно-правова публіцистика та статистичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень

стосовно характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, а також розробки напрямів його подальшого вдосконалення. У роботі сформульовано низку нових наукових положень і висновків, зокрема:

*вперше:*

- під правовими формами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад пропонується розуміти способи реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення та пов'язані з виконанням управлінської або нормотворчої діяльності у порядку, передбаченому відповідними правовими приписами, і пов'язані з настанням юридично значущих результатів у муніципальній сфері;

- під адміністративно-правовими відносинами, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, пропонується розуміти форми соціальної взаємодії органів публічного адміністрування територіальних громад із мешканцями таких громад, що виникає на підставі норм адміністративного права з метою ефективного забезпечення спроможності територіальних громад, а також прав, свобод і законних інтересів їхніх мешканців, коли учасники такої взаємодії мають суб'єктивні права та обов'язки, що кореспондуються між собою;

– обґрунтовано висновок щодо недоцільності наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями стосовно встановлення (зміни) меж сіл, селищ, визначення адміністративних центрів територіальних громад. Передача таких повноважень Уряду не відповідає принципу субсидіарності та є нелогічними з точки зору управління територією територіальних громад відповідними органами місцевого самоврядування;

– запропоновано з абз. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключити термін «територіальна громада» у

значенні «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр», а абз. 2 ст. 1 цього Закону викласти у такій редакції: «адміністративно-територіальна одиниця – Автономна Республіка Крим, область, район, територіальна громада, місто, район у місті, селище, село»;

*удосконалено:*

– визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», під яким пропонується розуміти вплив на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування державних та муніципальних органів і їх посадових осіб, що має виконавчо-розпорядчий характер, з метою упорядкування охорони і розвитку таких відносин з тим, щоб досягнути ефективного забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави;

– позицію про те, що акти реалізації адміністративно-правових норм можуть мати такі форми: 1) використання адміністративно-правових норм (активна або пасивна добровільна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні діянь, передбачених в уповноважувальних нормах); 2) виконання адміністративно-правових норм (активна добровільна або примусова поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні передбачених у зобов'язальних нормах дій); 3) дотримання адміністративно-правових норм (пасивна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у нездійсненні ними заборон, передбачених у відповідних адміністративно-правових нормах); 4) застосування адміністративно-правових норм (владноорганізуюча поведінка уповноважених суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у виданні ними індивідуальних правових приписів – адміністративних актів, спрямованих на вирішення конкретних справ);

– висновок, що визначену Конституцією України систему

адміністративно-територіального устрою України доцільно доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як територіальна громада. Хоча відповідний підхід вже застосовується у законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільне об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елементу системи адміністративно-територіального устрою. Тож введення його до цієї системи лише нормами звичайного закону є неприйнятним;

*набуло подальшого розвитку:*

– положення про те, що форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад – це зовнішній прояв групи управлінських діянь представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадських формувань, що здійснюється ними під час реалізації наданих їм повноважень, пов'язаних із публічним адмініструванням територіальних громад;

– положення, що правоохоронна форма адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад проявляється, зокрема, у здійсненні функцій контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування територіальних громад, що здійснюється уповноваженими посадовими особами представницьких та виконавчих органів самоврядування таких громад, органами самоорганізації населення, представниками громадських формувань;

- перелік основних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад: низький рівень демократичної участі в громадському житті на рівні територіальних громад; потреба у спрощенні та зменшенні вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищення її ефективності; негативні демографічні (міграційні) тенденції; потреба у поліпшенні доступу до публічних послуг, що надаються на рівні територіальних громад; полегшення транскордонного співробітництва на рівні територіальних громад; територіальна нерівність між і в межах територіальних громад; корупція на рівні територіальних громад; зростаючий

вплив цифрової нерівності.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

- *правотворчості* – для вдосконалення вітчизняного законодавства у частині адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад (довідка Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правозастосовчій діяльності* – для підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;

- *в освітньому процесі* – положення та висновки дисертації можуть у подальшому використовуватись при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції»;

- *науково-дослідній роботі* – для подальших досліджень у галузі адміністративного права щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні (акт впровадження у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права).

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення дисертації, теоретичні і практичні висновки оприлюднено на двох міжнародних науково-практичних конференціях: «Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI столітті» (м. Київ, 17-18 лютого 2021 р.); «Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 21-22 квітня 2021 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображено в семи наукових працях, з яких чотири наукові статті у виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України, одна у періодичному науковому виданні іншої держави за профілем дисертації, дві тези доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, що вміщують сім підрозділів, висновків),

списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок, з яких 204 сторінки основного тексту. Список використаних джерел налічує 231 найменування і займає 25 сторінок, додатки викладено на 4-х сторінках..



# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

### 1.1. Поняття та сутність адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні

Ефективне управління будь-якою ланкою державного або громадського апарату потребує розробки та впровадження дієвого механізму адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних відносин. Правильно зазначає В.К. Колпаков, що «немає такої сфери державного або суспільного життя, якої б не зачіпали питання адміністративно-правового регулювання» [83, с. 193]. Вищесказане стосується і територіальних громад в Україні, управління діяльністю публічних органів яких також потребує упорядкування засобами адміністративного права.

Правове регулювання суспільних відносин постає потужним засобом впливу держави на суспільні процеси, поведінку, свідомість та діяльність людей. Особливого значення набуває регулювання тих відносин, в які держава зазвичай безпосередньо не втручається. Такими є відносини в системі місцевого самоврядування, що постає як право самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Правова регламентація відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю, формалізуючи права та обов'язки сторін, спрямовує їхню активність на реалізацію передусім потреб та завдань місцевого самоврядування, а не якихось інших інтересів[106, с.160].

Відповідно визначення, у першу чергу, поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, закладення необхідного наукового підґрунтя дасть змогу вдосконалити процес нормотворчості та правозастосування у сфері

публічного адміністрування діяльності таких громад. Крім того, вироблення у майбутньому чіткої дефініції буде мати не тільки теоретичне, а й велике практичне значення[103, с. 121].

Ми згодні з Є.О. Семеновим, що правильне з'ясування змісту поняття «адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад» та його сутності буде слугувати гарною основою для подальшого практичного втілення процесу децентралізації влади, що відбувається на сьогодні в Україні, зважаючи на те, що територіальні громади, є первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень[185, с. 132]. Незважаючи на те, що вчений запропонував власне визначення зазначеного поняття, яке ми проаналізуємо нижче, існує потреба у подальшому науковому пошуку у зазначеному напрямку, оскільки нормативне визначення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад відсутнє, доктрина допускає розробку власних та удосконалення існуючих понять, а тому спробуємо розробити власне.

Відзначимо, що визначенням адміністративно-правового регулювання у різних сферах суспільних відносин займались різні вчені у галузі адміністративного права.

Наприклад, на думку В.Д. Чернія «адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні є одним із видів адміністративно-правового регулювання, яке, у свою чергу, є одним із видів державного і правового регулювання»[217, с.103]. А А.В. Матвійчук вважає, що правове регулювання є складним і водночас одним із найважливіших понять у правовій дійсності. А адміністративно-правове регулювання виступає як видове поняття стосовно правового регулювання [103, с. 122]. Тобто напрашується цілком логічний висновок, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад, як основи місцевого самоврядування, також є невід'ємною частиною загального правового регулювання суспільних

відносин в Україні.

Отже, для початку з'ясуємо, що слід розуміти під поняттям «правове регулювання».

Тлумачний словник юридичних термінів розглядає термін визначає як форму регулювання суспільних відносин, яка забезпечує відповідність поведінки їхніх учасників вимогам і дозволам, що міститься у нормі права [230, с. 218]. Таке розуміння є досить узагальненим, тому звернемося до поглядів науковців на це поняття.

Так, на думку А.М. Куліша, «правове регулювання – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх» [94, с. 62]. Близьким до вищенаведеного поняття є визначення, що наводить О.М. Мельник, який вважає, що правове регулювання – це здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [104]. Більш широке визначення, ніж два попередніх, наводить Р.Я. Демків, який під розглядає поняттям розуміє специфічну «діяльність держави, її органів, посадових осіб і уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин шляхом установа юридичних норм і прийняття в необхідних випадках індивідуальних рішень відповідно до цих норм, вирішення юридично значимих питань, що виникають у межах таких відносин» [44, с. 21]. Проте правове регулювання уповноважені здійснювати не лише органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування, що також слід враховувати при визначенні розгляданого поняття.

Узагальнення вищенаведених поглядів дозволяє зробити висновок, що під правовим регулюванням у загальному його значенні слід розуміти вплив державних органів, органів місцевого самоврядування та їх уповноважених осіб за допомогою норм права на суспільні відносини та їх учасників з приводу створення, управління та забезпечення існування таких відносин в інтересах суспільства та держави.

Що стосується адміністративно-правового регулювання, то воно є юридичним засобом формалізації та реалізації державної політики. Це потужний інструмент впливу на суспільні відносини, за допомогою якого політика держави набуває чітких обрисів і послідовно втілюється у життя. Такий інструмент має визначені функції, обумовлені як загальною роллю права в державно-політичному житті, так і конкретними цілями державної політики. Відповідні функції детерміновані політикою держави, реалізуються в її контексті, скеровуються на її здійснення, але водночас мають утилітарний характер щодо неї[188].

Існує багато підходів до визначення цього поняття, що суттєво різняться між собою.

Наприклад, В.Й. Разводовський визначає адміністративно-правове регулювання як комбінацію способів правового регулювання, в якій переважають зобов'язання та заборони. Ця комбінація формується через наділення учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами й покладання на них обов'язків шляхом визначення та закріплення у правових актах певних правил поведінки внаслідок правотворчої діяльності уповноважених на це органів (посадових осіб) [166, с. 169]. У даному визначенні робиться акцент на правотворчій діяльності уповноважених органів, проте не конкретизується яких саме. Таким чином, можна сказати, що два вищенаведені поняття охоплюють лише частину предмету правового регулювання у адміністративному праві.

А на думку В.В. Галуцька під адміністративно-правовим регулюванням слід розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадського суспільства та держави [3, с. 242]. Таке визначення виглядає занадто переобтяженим вживанням терміну «адміністративний». Крім того, з цього поняття незрозуміло, які органи та окремі суб'єкти можуть здійснювати

вищезазначений нормативний вплив.

Тоді як на думку А. М. Матвійчука під вказаним різновидом правового регулювання слід розуміти виконавчо-розпорядчу діяльність державних організацій, наділених державно-владними повноваженнями, спрямовану на стабілізацію суспільних відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів та забезпечення їх виконання [103, с. 122]. У даному визначенні не враховано роль у публічному адмініструванні органів місцевого самоврядування.

Спільні ознаки адміністративно-правового регулювання називає І.А. Городецька, використавши для їх виділення логіко-семантичний аналіз й узагальнення позицій інших вчених. Так, на думку дослідниці, ознаками, що характеризують адміністративно-правове регулювання є наступні 1) це поняття може визначатися як вплив (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) прав; 2) здійснюється за допомогою комплексу засобів; 3) передбачає певну мету (досягнення цілей) [41, с. 61]. Однак вищеназвані ознаки, на думку Є.О. Семенова із якою слід погодитись, можна віднести до характеристики регулювання у будь-якій галузі права, а не лише адміністративного, тобто вони є загальними ознаками поняття «правове регулювання» [185, с. 132].

Тому слушною є позиція Я.О. Лакійчук, яка говорячи про адміністративно-правове регулювання, відзначає, що йдеться про правове регулювання, котре здійснюється не будь-якими нормами права, а саме нормами адміністративного права. Адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, обумовлені особливостями його норм[97, с. 87]. Схожу думку має і А.О. Сидоренко, який зазначає, що головна функція адміністративно-правового регулювання – організуючий вплив на суспільні відносини з метою реалізації державно-політичних цілей[188]. Тобто адміністративно-правове регулювання здійснює такого роду вплив на

суспільні відносини, що полягає в їх упорядкуванні, охороні та розвитку.

Такий висновок випливає з того, що адміністративно-правове регулювання виконує низку специфічних завдань, як-то: впорядкування суспільних відносин, забезпечення їх стабільності, їх охорона від протиправних посягань та інших деструктивних впливів тощо[188]. А тому ми вважаємо, що саме завдяки якісному виконанню цих завдань можливо ефективно забезпечити права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, а також державні інтереси.

Особливістю адміністративного права, на відміну від інших галузей права, Я.О. Лакійчук називає те, що воно часто регулює порядок застосування норм інших галузей права. Адміністративно-правове регулювання володіє декількома загальними ознаками, до яких, зокрема, слід віднести таке: адміністративно-правове регулювання є одним із видів правового регулювання; адміністративно-правове регулювання – це засіб державного регулювання, оскільки адміністративне право встановлюється або санкціонується державою і є регулятором суспільних відносин; адміністративно-правове регулювання – це певний вплив на суспільні відносини, тобто адміністративне право регулює публічні відносини та певним чином впливає на них; адміністративно-правове регулювання – це вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права, й інші адміністративно-правові засоби в сукупності, що становлять механізм адміністративно-правового регулювання; адміністративно-правове регулювання – це такий вплив на суспільні відносини, що має на меті їх упорядкування (це можна трактувати як цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері державного керування, в результаті якого вони приводяться в систему й створюється певний порядок у тій галузі, яку вони регулюють); адміністративно-правове регулювання має цілком точну мету – забезпечити належний рівень відносин між окремою особою та державою, її органами та посадовими особами, при цьому основний акцент адміністративно-правового регулювання цих

відносин робиться сьогодні на встановленні саме такого адміністративно-правового регулювання, за яким з максимальною ефективністю були б задоволені права й інтереси окремої особи» [97, с. 87]. Однак до вищенаведеного слід додати, що адміністративно-правове регулювання здійснюється у сфері не лише державного, але й муніципального управління.

Крім того, Є.О. Семенов важливим елементом для розуміння сутності й поняття адміністративно-правового регулювання називає характер впливу на суспільні відносини, а саме виконавчо-розпорядчий аспект діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування [185, с. 132]. Оскільки з точки зору теорії адміністративного права органи виконавчої влади здійснюють державно-управлінську діяльність і є суб'єктами державного управління як однієї з форм державної діяльності поряд із законодавчою і судовою [27, с. 106]. Виконавчий характер діяльності органів влади полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною та соціальною сферами як у масштабі всієї країни, так і в конкретному населеному пункті чи адміністративній одиниці [46, с. 70]. Тобто державні органи, що належать до виконавчої гілки влади, а також органи муніципального управління у першу чергу здійснюють виконавчу діяльність. В органах місцевого самоврядування таку діяльність здійснюють виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад.

Що стосується розпорядчої діяльності органів державного управління, то вона виявляється, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (які закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, інструкціях тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів і, по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом [2, с.11]. При цьому, розпорядча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має підзаконний характер, тобто базується на Конституції, законах, нормативних актах Президента та Кабінету Міністрів України (далі –

КМУ) і має їм відповідати[46, с. 71]. Хоча держава і делегує органам місцевого самоврядування деякі повноваження, такі повноваження мають реалізуватись виключно в рамках вітчизняного законодавства, не суперечити їм.

Адміністративно-правове регулювання будь-якого виду діяльності відбувається у сфері публічного адміністрування.

О.А. Шатило під останнім розуміє «вид організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження рішень, управління персоналом, надання послуг населенню»[221, с.5]. Вчений вважає, що «адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями» [221, с. 19]. Вищенаведене розуміння цього поняття не враховує процеси адміністрування, що відбуваються у сфері місцевого самоврядування.

Хоча останніми роками поняття «публічне адміністрування» набуло широкого значення та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом упровадження в практику діяльності принципів демократичного управління [164, с. 5]. Саме публічне адміністрування як відображення європейської адміністративно-правової концепції *public administration* є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) щодо надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління [198, с. 91]. У сфері публічного адміністрування «відбувається складний процес інтеграції до Європейського Союзу, де існує певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур, яких повинні дотримуватись органи публічної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства. Ці критерії формують сутність європейського адміністративного простору, чії принципи повинні виконуватися й можуть бути взяті за основу відповідної моделі управління, близької до тієї, що існує в Європейському Союзі»[88, с. 14]. В умовах децентралізації влади, що на сьогодні відбувається в Україні, коли держава делегує значну частину управлінських повноважень органам



місцевого самоврядування, сфера публічного адміністрування розповсюджується не тільки на діяльність органів державної влади, але й на органи місцевого самоврядування[185, с. 133].

Правильно зазначає В.М. Нагаєв, що «розвиток ринкових відносин і демократизації суспільства є незворотним, що підкреслює актуальність нового терміну. Якщо до складу публічних адміністрацій включаються органи місцевого самоврядування, то обмеження їх повноважень тільки забезпеченням реалізації законів та наданням послуг не відповідає дійсності. На практиці вони виконують набагато більший обсяг робіт з організації життєдіяльності територіальних громад (розробка перспективних і поточних планів, їх реалізація, контроль і оцінка результатів тощо)»[165, с.10]. Таким чином, можна зробити висновок, що публічне адміністрування здійснюється в представницьких органах управління територіальних громад.

Крім того, О.А. Шатило визнає, що публічне адміністрування є регламентованою законами та іншими нормативно-правовими актами діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [221, с. 20]. На сьогодні адміністративні послуги надаються не тільки державними органами, але й органами місцевого самоврядування, тому адміністративно-правове регулювання здійснює свій вплив на суспільні відносини саме у сфері публічного адміністрування не лише в органах державної влади, але й у органах місцевого самоврядування.

Відзначимо також, що «поняття «публічне адміністрування» концептуально не тотожне поняттю «державне управління», а також змістовно не тотожне поняттю «публічне управління», співвідносячись із ним як ціле та його частина»[198, с. 91].

Щодо мети адміністративно-правового регулювання, то автори академічного курсу «Адміністративне право України» під керівництвом В.В. Галуцька визначають її як «забезпечення за допомогою

адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також нормального функціонування громадянського суспільства й держави» [4, с. 317].

Отже, під адміністративно-правовим регулюванням слід розуміти вплив на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування державних та муніципальних органів і їх посадових осіб, що має виконавчо-розпорядчий характер з метою упорядкування, охорони і розвитку таких відносин з тим, щоб досягнути ефективного забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави.

Для формулювання визначення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні доцільно звернутись до думки Є.О. Семенова, який під останнім розуміє виконавчо-розпорядчий вплив суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад на суспільні відносини у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення, з метою упорядкування та розвитку таких відносин задля ефективного забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів в умовах децентралізації влади[185, с. 136]. При побудові власного визначення таке розуміння розгляданого поняття слід взяти до уваги.

Крім того, цікавою є думка В.Д. Чернія, який під поняттям адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування вважає цілеспрямовану діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що своїми правовими актами упорядковують суспільні відносини у цій системі у частині удосконалення її структури та роботи усіх її елементів, у тому числі в рамках проведення муніципальної реформи як складової адміністративної реформи[217, с.122]. При чому слід враховувати, що муніципальна реформа в Україні за своїм змістом реалізується, переважним чином, на засадах децентралізації влади, тобто передачі публічних повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

І саме територіальні громади є «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень» [223, с. 333]

Важливо також, що у рамках муніципальної реформи децентралізація спрямована на забезпечення права громади мати повноваження й бути спроможними їх реалізовувати [157]. Тобто щоб більш повно зрозуміти сутність адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні доцільно розглянути основні положення, що стосуються цієї реформи.

Так, реформа децентралізації влади в Україні передбачає зміну системи місцевого самоврядування, її кардинальне зміцнення на засадах децентралізації та субсидіарності, визначення територіальної основи, наділення реальними правовими, організаційними, матеріально-фінансовими важелями для здійснення органами місцевого самоврядування ключових повноважень та надання адміністративних послуг. В основу цієї реформи закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові практики її впровадження [177, с.3].

Значною мірою ця реформа була обумовлена тим, що станом на 2014 р. система місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою нашої держави потребувала суттєвих змін, оскільки в Україні на той час діяло близько 12 тис. територіальних громад, і у більш як 6 тис. з цих громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, із них у 4809 громадах – менше як 1 тис. осіб, а в 1129 громадах – менше як 500 осіб, у більшості з них не було утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо [157]. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження, оскільки більшість із них були фактично дотаційні на 90%. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання було обтяжливим для державного бюджету і стримувало розвиток малих міст і великих селищ, адже тих ресурсів, що вони

мали, вистачало виключно на те, щоб утримувати власний адміністративний апарат[214, с.186]. Відповідно, зі схваленням КМУ 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[157], 5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[137] та започатковано процес добровільного об'єднання територіальних громад з одночасною передачею таким новоствореним об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ) великої кількості повноважень, що раніше належали центральним та місцевим органам виконавчої влади.

На думку В.Д. Чернія «саме Концепція 2014 р. на сучасному етапі найбільше впливає на те, як визначається адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, яка його мета, завдання, принципи тощо»[217, с.103].

Розгляданий процес муніципальної реформи дозволив сформувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – ОТГ. На першому етапі децентралізації, що полягав у добровільному об'єднанні територіальних громад, за 6 років реформи, з 2014 по 2020 роки, було утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад. З них у 936 ОТГ відбулись перші місцеві вибори. Площа утворених ОТГ становила майже 47% від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживало понад 70% населення України[176]. На другому етапі реформи, 12 червня 2020 р., КМУ розпорядженнями №№ 707-р – 730-р[182] затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до цих розпоряджень КМУ, в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які покривають усю територію країни. Такі територіальні громади сформовано як на базі ОТГ, так і інших громад, що до того часу не об'єдналися в ОТГ, а тому їх об'єднано згідно із перспективними планами формування територій громад.

Після чого відбувся наступний етап реформи – формування нової

територіальної основи для публічної організації влади на базовому рівні (село, селище, місто) та створення органів публічної влади на цій основі[177, с.16]. Було усунуто одне з ключових порушень принципів місцевого самоврядування – усі громади базового рівня отримали рівні права. Таким чином припинено дискримінацію територіальних громад за статусом адміністративного центру такої громади, коли міста обласного значення мали повноваження відмінні від сіл, селищ та міст районного значення[177, с.19]. Також, на підставі вищезазначених розпоряджень КМУ, Центральна виборча комісія постановою від 8 серпня 2020 року № 160 призначила та провела 25 жовтня 2020 року перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів[177, с.10]. Відповідно, на сьогодні ці особи мають повноваження виконувати публічні функції у новосформованих територіальних громадах і за своєю суттю є органами місцевого самоврядування.

При чому, «незважаючи на конституційне закріплення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вона, внаслідок об'єктивних причин, не може здійснювати перманентне і цілеспрямоване управління локальними процесами в рамках адміністративно-територіальних одиниць (виняток, як уявляється, складають форми самоорганізації населення, у рамках яких вирішує свої потреби тільки частина членів територіальної громади) з метою реалізації питань місцевого значення. Підтвердженням цього є різнорівневі і різноцільові (різнотелеологічні) інтереси жителів конкретних населених пунктів — членів територіальних громад, які в межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації та іншому управлінському впливу. Звідси набуває об'єктивного характеру необхідність формування представницьких органів територіальної громади, які, будучи сформовані самою громадою з числа її членів, могли б у концентрованому вигляді відбивати її інтереси з метою їх подальшого вирішення»[129, с. 278]. Тобто фактично представницькі та виконавчі органи місцевого

самоврядування і їх посадові особи є формами опосередкованої реалізації жителями територіальних громад свого права на місцеве самоврядування.

З аналізу відповідного законодавства (ст. ст. 140, 141 Конституції України, ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») випливає, що до суб'єктів, що виконують публічні функції в органах місцевого самоврядування відносяться: а) сільська, селищна, міська рада – представницькі органи місцевого самоврядування (представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами); б) сільський, селищний, міський голова (головні посадові особи територіальної громади відповідно села, селищ, міст); в) виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної в містах рад (виконавчі комітети, відділи, управління й інші створювані радами виконавчі органи, що є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органами виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади); г) старости (виборні посадові особи місцевого самоврядування, що є членами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад за посадою й обираються жителями села, селища, розташованих на території відповідного старостинського округу); г) районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; д) органи самоорганізації населення (зокрема, будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення)»[198, с. 91].

Крім того, в адміністративному праві до суб'єктів публічного адміністрування відносяться суб'єкти делегованих повноважень: громадські об'єднання в забезпеченні публічного інтересу; інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій[7, с. 16]. Є.О. Семенов у територіальних громадах до останніх відносить органи самоорганізації населення (наприклад, будинкові, вуличні, квартальні, районні, селищні, мікрорайонні комітети самоорганізації населення) та

громадські формування (наприклад, з охорони громадського порядку). Це дало змогу вченому зробити цілком логічний висновок, що жителі територіальних громад можуть бути учасниками процесу публічного адміністрування за допомогою таких, зокрема, інструментів, як створення та участь у органах самоорганізації населення, громадських формуваннях з охорони громадського порядку тощо[185, с. 134]. Крім того, учасниками процесу публічного адміністрування можуть бути інспектори з паркування, які мають повноваження з притягнення винних осіб до відповідальності за порушення правил паркування транспортних засобів за ч. 1 та 3 ст. 122, ч. 1 та 2 ст. 152-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а також інспектори місцевих рад з питань правопорядку та благоустрою.

Основною складністю та специфікою адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування В.Д. Черній вважає те, що ці «органи водночас є і одним з суб'єктів, що здійснюють таке регулювання (саморегулювання у межах своєї системи), а також виступають і об'єктом публічного адміністрування»[217, с.100-101].

З вищенаведеного визначення розгляданого нами поняття, яке сформулював Є.О. Семенов, випливає, що публічне адміністрування в територіальних громадах здійснюється у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення, тому розглянемо більш детально такі сфери.

Відповідно до процесу децентралізації влади держава делегувала територіальним громадам здійснення діяльності у такій важливій сфері, як надання адміністративних послуг.

Оскільки «виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ із децентралізації влади слід урахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування.

Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню та виявленню потреб й очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади»[7, с.16].

Ми згодні із О.С. Юніним, що категорія «адміністративна послуга» може розглядатися, зокрема, крізь призму змістового смислу «послуги» у приватно-правовому розумінні як діяльність, що спрямована на задоволення певних потреб особи, яка звернулася за здійсненням послуги[228, с.15].

Оптимальний перелік адміністративних послуг залежить від інституційної спроможності певної громади. У громадах на базі міст, особливо середніх і великих, має надаватися максимальний спектр послуг. В територіальних громадах сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, насамперед здійснюється надання найнагальніших адміністративних послуг, зокрема у таких сферах: 1) реєстрація актів цивільного стану (1-ї черги): державна реєстрація народження; державна реєстрація смерті; державна реєстрація шлюбу; 2) реєстрація / зняття з реєстрації мешканців: реєстрація місця проживання особи; зняття з реєстрації місця проживання особи; надання довідки про реєстрацію місця проживання особи; реєстрація місця перебування особи; надання довідки про склад сім'ї (про зареєстрованих у житловому приміщенні осіб); 3) призначення житлових субсидій; 4) призначення окремих видів державної допомоги (зокрема при народженні дитини тощо); 5) призначення та перерахунок пенсій[7, с.16].

Надання таких адміністративних послуг в територіальних громадах має наступні переваги: 1) це умови для гарантування кращої якості послуг. Адже споживачі послуг – громадяни – мають більші важелі впливу на органи місцевого самоврядування (місцевого голову, місцеву раду і її депутатів), тож можуть вимагати належної якості послуг. Натомість у громадян мінімальні важелі впливу на представників центральної влади і їх персонал на місцях; 2) ефективність та економічність. Замість утримання багатьох



вузькоспеціалізованих офісів, кожен з яких потребує окремого приміщення, наскрізної інфраструктури (підрозділів з прийому громадян, діловодів, юристів, бухгалтерії і т. ін.), передбачається функціонування «єдиного офісу». Тобто вивільняються навіть приміщення і персонал. У такій ситуації має місце суттєва економія публічних коштів[10, с.42-43].

Крім того, «поряд із наданням адміністративних послуг, слід враховувати, що суб'єкти місцевого самоврядування територіальних громад призначені і для вирішення різних питань, що стосуються забезпечення життєдіяльності таких громад, у зв'язку з чим вони наділені відповідними повноваженнями з публічного адміністрування» [185, с. 134].

Так, згідно зі ст.143 Конституції України до таких питань місцевого значення, зокрема, відносяться: управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання; затвердження бюджетів відповідних територіальних громад і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю тощо[86]. Але повний перелік таких питань відсутній.

Правильно зазначає В.В. Кравченко, що «чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко, оскільки сама Європейська Хартія не містить будь-яких критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національному законодавству» [90, с. 152]. Тобто за своєю суттю «питання місцевого значення в основному мають неполітичний характер; вони спрямовані на створення умов для забезпечення життєво важливих побутових, соціальних, освітніх та інших потреб та законних інтересів мешканців територіальних громад» [91, с.11].

При чому, згідно Рішення Конституційного суду України у справі за

конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року у справі N 1-6/2010, при вирішенні таких питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень [181], тобто здійснюють виконавчо-розпорядчий вплив.

Додатковим підтвердженням того, що вирішення питань місцевого значення є прерогативою представницьких органів місцевого самоврядування виступає розуміння органів місцевого самоврядування як створених територіальними громадами (жителями села, об'єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) суб'єктів публічної адміністрації, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що в багатьох аспектах наближує їх до місцевих органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення[7, с.99].

Важливою складовою розгляданого нами поняття виступає мета адміністративно-правового регулювання. Щоб правильно визначити даний елемент доцільно звернутись до думок науковців з відповідного питання.

Наприклад, В.Д. Черній метою адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування, вважає забезпечення в рамках чергового етапу децентралізації публічної влади подальшого структурного удосконалення цієї системи та роботи її у цілому і кожного з її елементів зокрема[217, с.123]. Тобто метою такого адміністративно-правового регулювання є лише забезпечення удосконалення системи, що регулюється. Проте задля чого здійснюється таке удосконалення вчений не вказує. Тобто сутність його визначенні мети можна охарактеризувати як «процес заради самого процесу».

А Л. Шапенко, метою адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності вважає

вдосконалення правовідносин щодо захисту майнових інтересів страхувальників чи третіх осіб (інвесторів) та активізації інвестиційної діяльності страховиків, спрямованої на відтворення фінансово-економічних процесів[220, с.249]. Тобто, на думку цієї вченої, однією із складових мети адміністративно-правового регулювання у будь-якій сфері є вдосконалення відповідних правовідносин. А іншою складовою є захист певних інтересів фізичних та юридичних осіб. Така позиція вченої видається більш ґрунтовною, оскільки враховує дві складові – як кінцеву, що стосується захисту відповідних правовідносин, так і проміжна – вдосконалення процесу праворегулювання засобами адміністративного права.

Є.О. Семенов також дотримується позиції щодо необхідності виділення двох складових мети адміністративно-правового регулювання: найближчої – покращення процесу публічного адміністрування відповідних суспільних відносин та кінцевої або головної – забезпечення прав та законних інтересів певних суб'єктів суспільних відносин. Водночас вчений порушує питання, яким узагальнюючим терміном доцільно позначити проміжну мету адміністративно-правового регулювання: «удосконалення» або «упорядкування» [185, с. 135]. Спробуємо і ми визначитись із цим терміном.

Для початку відзначимо, що дещо по іншому таку мету розуміє Т.О. Чепульченко, який зазначає, що «метою регулювання є досягнення відповідності між поведінкою особи і діями спільноти людей, їх інтересами, цілями і завданнями, які постають із існуючих у даному суспільстві об'єктивних закономірностей» [215, с. 13].

Проте, на нашу думку, досягнення відповідності між поведінкою учасників суспільних відносин за своєю суттю є наведенням порядку, тому з наведеного визначення можна виокремити сутність мети регулювання для будь-якої галузі права – упорядкування суспільних відносин для забезпечення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Такий висновок підтверджує і семантичне тлумачення цього терміну, оскільки одним із значень терміну «упорядковувати» є «доводити до ладу

що-небудь, робити належний порядок у чомусь»[204].

Що стосується «удосконалення», то за своїм змістом цей термін означає надання певному предмету кращих якостей[203]. На нашу думку, «упорядкування» краще підходить до характеристики мети адміністративно-правового регулювання, ніж поняття «удосконалення», оскільки включає у свій зміст не тільки доведення до ладу, тобто покращення, але й наведення порядку у певних суспільних відносинах.

А порядок для будь-якої галузі права за своєю суттю є правопорядком, під яким слід розуміти частину системи суспільних відносин, що врегульовані нормами права і перебувають під захистом закону та охороняються державою [131]. Крім того, термін «регулювати» означає «впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі»[171].

У теорії держави і права також підтримується думка стосовно доцільності використання терміну «упорядкування». Наприклад, С.К. Бостан та С.Д. Гусарев зазначають, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини, що здійснюється через використання системи засобів, які мають юридичний характер та забезпечують упорядкування суспільних відносин [21, с. 226-227]. А Р.Я. Демків юридичне регулювання визначає, зокрема, як специфічну діяльність держави, її органів, посадових осіб і уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин [44, с. 21].

Водночас поряд з упорядкуванням суспільних відносин має відбуватись їх захист та розвиток. Оскільки «цілі правового регулювання стосуються не лише окремих суб'єктів, а й забезпечують закріплення та стимулювання розвитку суспільних відносин, створюють умови для виникнення нових суспільних відносин, запобігають виникненню суспільно шкідливих відносин» [195, с. 83].

Так, щодо захисту, то будь який різновид правового регулювання, зокрема й адміністративно-правове, має бути спрямоване на те, щоб суспільні

відносини, що врегульовуються не зазнавали шкідливого впливу, були під належною охороною за допомогою відповідних механізмів.

Наприклад, у територіальних громадах захист суспільних відносин у сфері публічного адміністрування відбувається за допомогою різноманітних інструментів контролю та нагляду за дотриманням законності при використанні делегованих повноважень, або при участі членів громади в заходах із охорони громадського порядку тощо.

А що стосується розвитку, то ми згодні із думкою Є.О. Семенова, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад здійснюється в умовах муніципальної реформи, тобто переходу від централізованої влади у державі до її децентралізації, а тому термін «розвиток» також має бути враховано при визначенні його найближчої мети [185, с. 135]. Такий перехід влади із центру на місця спрямований на покращення рівня життя у територіальних громадах, забезпечення їх спроможності, що можна позначити узагальнюючим поняттям «розвиток».

Важливим елементом кінцевої мети адміністративно-правового регулювання територіальних громад в Україні має бути побудова та подальше забезпечення функціонування спроможних громад. Так, спроможними є територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, враховуючи кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [142].

Отже спроможність територіальної громади – це наявність умов (фінансових, інфраструктурних і кадрових), на основі яких у процесі функціонування визначається здатність територіальної громади надавати публічні послуги, а також можливість задіяти невикористаний та прихований потенціал (інвестиційний, економічний, людський, управлінський,

фінансовий, громадської участі) задля розумного, сталого та інклюзивного розвитку територіальної громади [42, с.54]. При цьому забезпечення спроможності територіальних громад має бути ефективним та не супроводжуватись порушенням прав, свобод та законних інтересів їх жителів, оскільки дотримання основних складових правового статусу особи є запорукою успішного функціонування будь-якої територіальної громади.

Використання терміну «ефективність» у розумінні адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад вказуватиме на спроможність «правового регулювання приводити до максимально можливих позитивних результатів шляхом застосування обґрунтованих, розумних і доцільних витрат й обмежень»[213, с. 265]. Оскільки «термін «ефективність» у перекладі означає результат, наслідок якогось явища.

В юридичній літературі більшість науковців розкривають ефективність правового регулювання через таку категорію як цілі, зазначаючи, що це ступінь практичного досягнення цілей, які мали на увазі правовстановлюючі органи (законотворчі, правотворчі), приймаючи, змінюючи чи відмінюючи відповідні норми права, відтворені в тих чи інших нормативно-правових актах при мінімальних затратах на їх видання»[195, с. 83]. Тому використання терміну «ефективність» є важливим для розуміння адміністративно-правового регулювання розгляданого нами виду діяльності.

Важливо також наголосити, що адміністративно-правове регулювання будь-якого виду діяльності здійснюється за допомогою взаємоузгодженої системи різних форм і методів, на підставі відповідної нормативної бази та із врахуванням основних вихідних положень – принципів, що також має бути враховано у його визначенні.

Отже, під адміністративно-правовим регулюванням діяльності територіальних громад в Україні слід розуміти взаємоузгоджену систему форм, методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і

об'єднань громадян в частині упорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

## **1.2. Інші характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні**

З'ясування сутності адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні буде неповним, якщо не проаналізувати його об'єкт, предмет, метод, види, завдання, функції та принципи.

У теорії держави і права під об'єктом правового регулювання розуміються матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких здійснюється таке регулювання. При чому поняття «об'єкт правового регулювання» фактично є тотожним поняттю «об'єкт права» [229, с. 212-213]. А «об'єкт права», у свою чергу є тотожним «об'єкту правовідносин». Таке співвідношення стосується і сфери правовідносин, що регулює адміністративне право. Тобто щоб правильно визначити об'єкт адміністративно-правового регулювання розгляданого нами виду діяльності доцільно звернутись до об'єктів адміністративно-правових відносин.

Так, об'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, а також діяння суб'єктів адміністративного права, пов'язані з цими благами, а саме: 1) нематеріальні особисті блага людини – життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність, безпеку, свободу пересування та ін.; 2) матеріальні – предмети матеріального світу, створені природою чи людиною; 3) дії суб'єктів адміністративно-правових відносин, коли суб'єкт чи об'єкт публічного управління має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання певних дій[7, с.22].

Наприклад, Є. Єряшов розглядаючи адміністративно-правове регулювання цивільної авіації України визначив його об'єкт як «матеріальні й нематеріальні блага: повітряний простір, авіаційна техніка та конструкторсько-технологічна документація до неї, різноманітне авіаційне обладнання щодо управління повітряним рухом тощо, з приводу яких виникають правовідносини, тобто стійкі правові зв'язки між суб'єктами щодо використання повітряного простору за допомогою повітряних суден із метою здійснення повітряних перевезень, виконання авіаційних робіт, обслуговуванням повітряного руху, сертифікацією суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності тощо» [58, с.46].

Що стосується розгляданого нами об'єкта адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, то першою його складовою мають бути адміністративні послуги, що надаються у територіальних громадах, оскільки розглядааний вид адміністративно-правового регулювання здійснюється, зокрема, з приводу надання комплексу таких послуг жителям територіальних громад.

Також об'єктом мають бути відносини публічного адміністрування, тобто ті напрямки, за якими здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад. Такі напрямки визначаються функціями, основними серед яких є:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення;
- володіння, використання та управління комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
- надання соціальних послуг населенню;
- забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;
- захист прав місцевого самоврядування[63].



Відповідно, можна виділити наступні об'єкти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад: питання місцевого значення, що визначені у ст.143 Конституції України; заходи соціально-економічного та культурного значення; соціальні послуги; права, свободи та законні інтереси жителів громади; заходи із забезпечення громадської безпеки та громадського порядку у територіальній громаді; заходи із соціального захисту жителів громади.

І, нарешті третьою складовою об'єкту адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад є власне виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування таких громад.

Під предметом правового регулювання у теорії держави та права розуміються «конкретні суспільні відносини, що потребують урегулювання саме нормами права, а не іншими соціальними нормами. Йому властиві такі ознаки: це мають бути соціальні відносини, іншими словами відносини між людьми, оскільки право не регулює наприклад процесів, які можуть протікати в природі; це відносини, які мають носити свідомий характер. Тобто суб'єкти, вступаючи в такі відносини, повинні розуміти свої діти та керувати ними, а не діяти у стані гіпнозу, фізичного чи психічного примусу; це найбільш важливі суспільні відносини для конкретної людини, групи людей чи суспільства в цілому; це відносини, які можуть бути врегульовані саме нормами права, а не іншими соціальними регуляторами, що зайвий раз підкреслює їх важливість і значущість» [197, с.256-257]. Вищенаведені тези повною мірою стосуються і предмету адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, оскільки здійснюючи виконавчо-розпорядчу діяльність або надаючи адміністративні послуги чи вирішуючи питання місцевого значення, суб'єкти публічного адміністрування створюють та регулюють суспільні відносини, що є важливими як для жителів певної громади, так і для підтримки функціонування її управлінських та представницьких органів.

Визначаючи конкретний перелік суспільних відносин, що складають розгляданий нами предмет правового регулювання, доцільно звернутись до думок вчених.

Так, В.Д. Черній вважає, що «предметом адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні є наступні групи суспільних відносин:

- внутрішні суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування цих органів;
- зовнішні суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування цих органів переважно у наступних сферах: а) здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для членів територіальних громад; б) здійснення сервісно-обслуговуючої діяльності, спрямованої на надання високоякісних та доступних публічних послуг та задоволення інших публічних інтересів осіб, що проживають або функціонують на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; в) здійснення організаційної діяльності, спрямованої на узгодження інтересів державного та місцевого рівнів, взаємодію з органами виконавчої влади»[217, с.142].

Схожу думку мають і В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник, на думку яких «органи місцевого самоврядування беруть участь у адміністративно-правових відносинах подвійного характеру:

- внутрішніх адміністративно-правових відносинах, пов'язаних із організацією існування й функціонування цих органів;
- зовнішніх адміністративно-правових відносинах, котрі виникають у зв'язку із: 1) здійсненням цими органами повноважень у різноманітних сферах суспільного життя територіальної громади для 2) самостійного вирішення справ місцевого значення в межах Конституції і законів України та 3) представництва спільних інтересів територіальних громад»[105, с.155]. У цілому погоджуючись із вищенаведеними думками вчених, відзначимо, що їх класифікації потребують деякого уточнення.

Так, внутрішні суспільні відносини виникають та існують у сфері управління адміністративно-правовою діяльністю, пов'язаною із публічним адмініструванням всередині представницьких та виконавчо-розпорядчих органів територіальних громад. Це можуть бути, наприклад, відносини пов'язані із проходженням служби в таких органах. Такі відносини є дуже схожими із відносинами всередині органів виконавчої влади, проте у них є одна важлива відмінність. Якщо в органах виконавчої влади існують імперативно-владні відносини, засновані на засадах підпорядкування нижчого суб'єкта публічної адміністрації вищому органу, тобто побудована так звана «вертикаль влади», то в органах місцевого самоврядування такого вертикального підпорядкування не існує. Тобто імперативно-владні відносини виникають та реалізуються лише всередині певного органу місцевого самоврядування.

Щодо зовнішніх суспільних відносин, то їх особливістю, на відміну від відносин, у яких беруть участь органи виконавчої влади, є те, що жителі територіальної громади можуть брати активну участь у створенні та регулюванні таких відносин.

Така участь членів громади може бути реалізованою у різних формах.

Наприклад, О. Чебаненко та Д. Ковриженко виділяють наступні форми участі громадян у процесі прийняття владних рішень: інформування та вплив (органи влади інформують громадян в односторонньому порядку); консультування (органи влади консультуються з громадянами, як правило, оцінюючи позицію громадян); дорадче залучення (заохочення участі громадян у процесі прийняття політичних рішень, унаслідок чого громадяни мають можливість дати остаточну оцінку перед ухваленням або відхиленням певного рішення); стимульована участь (органи влади залишають за громадянами право прийняти остаточне рішення); добровільна участь громадян (громадяни активно залучені до процесу прийняття владних рішень, при цьому їх позиція є обов'язковою для врахування, відповідальність за зроблені кроки лежить на обох суб'єктах управлінської діяльності - органах

влади і громадськості) [212, с. 32]. Тобто предметом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можуть бути також суспільні відносини, пов'язані з участю в різних формах жителів громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад.

Характеристика методів є наступною складовою розуміння сутності адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

У теорії держави та права загальноприйнято методи правового регулювання визначати як «обумовлені предметом правового регулювання різні прийоми, способи, засоби впливу права на суспільні відносини» [197, с. 257].

Що стосується класифікації методів, то найбільш розповсюдженою є класифікація «за ознакою характеру впливу права на суспільні відносини, які ним регулюються» [197, с. 257]. Так, згідно з цією класифікацією К.Г. Волинка виділяє два основних методи правового регулювання. Перший метод — метод децентралізованого регулювання — автономний, а другий метод централізованого, або імперативного, наказового регулювання. Перший метод побудований на координації цілей та інтересів сторін у суспільних відносинах та застосовується для регламентації рівних за становищем (рівноправних) суб'єктів, які задовольняють свої приватні інтереси. Децентралізований метод правового регулювання, як правило, застосовується у приватно-правових галузях (цивільне, сімейне, трудове право)» [27, с. 105]. Іншими словами, мова йде про диспозитивний метод правового регулювання.

Диспозитивний метод розуміється також як «засіб регулювання відносин між рівноправними учасниками правовідносин. Він надає можливість сторонам самостійно вирішувати питання про форму своїх взаємовідносин, урегульованих нормами права. Цей метод застосовується у сфері дії галузей приватного права (наприклад, цивільного, сімейного права)» [197, с. 257]. На нашу думку, при адміністративно-правовому регулюванні

діяльності територіальних громад цей метод можливо застосовувати для впливу на суспільні відносини пов'язані з участю жителів громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад.

Наприклад, диспозитивний метод доцільно використовувати для впливу на відносини у сфері залучення жителів громади до процесу прийняття владних рішень в межах так званого «бюджету участі». «Система учасницького бюджетування – це засіб прямого громадського впливу, направлена на залучення громадян безпосередньо до процесу прийняття рішень, зокрема, з розподілу бюджетних коштів на реалізацію пріоритетних та важливих для населення проектів і програм, що носять вигляд проектних пропозицій. Основна мета формування системи учасницького бюджетування – покращення обізнаності громадськості у процесах, що відбуваються на рівні місцевих бюджетів в Україні, забезпечення прозорості розподілу ресурсів і прийняття рішень, сприяння демократизації суспільства через залучення громадськості до бюджетного процесу»[107, с.4]. Цю систему в Україні було запроваджено у 2015 році і на сьогодні вона активно застосовується як одна із ефективних форм впливу громадян на прийняття управлінських рішень суб'єктами публічного адміністрування щодо спрямування коштів на задоволення реальних потреб жителів територіальних громад.

Щодо другого, імперативного методу, то на думку К.Г. Волинка «він базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин — вони не є рівними за статусом. За його допомогою регулюються відносини, в яких пріоритет надається загальносоціальному інтересу. В державно-організованому суспільстві загальносоціальні інтереси виражає держава, яка здійснює централізоване управління суспільними процесами та наділена владними повноваженнями. Тому централізований, імперативний метод використовується в публічно-правових галузях (конституційне, адміністративне, кримінальне право)» [27, с. 105]. Цей метод увібрав у себе

методи заборони, владних приписів (субординації) та зобов'язання [197, с. 257]. При адміністративно-правовому регулюванні діяльності територіальних громад такий метод застосовується, наприклад, для впливу на імперативно-владні відносини, що виникають та реалізуються всередині певного органу місцевого самоврядування.

Поєднання двох вищеназваних методів для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад не суперечить тим тенденціям, що на сьогодні присутні в адміністративному праві. Оскільки цій галузі права рівною мірою притаманні як імперативний, так і диспозитивний методи правового регулювання [6, с.74–77].

Деякі вчені, як методи правового регулювання властиві окремим галузям права, виділяють також методи заохочення, рекомендацій, переконання, примусу тощо [65, с. 216; 100]. Так, метод примусу можна віднести до імперативного методу, оскільки до його змісту входить заборона певних дій. Метод переконання можна охарактеризувати з точки зору існування потреби роз'яснення уповноваженими суб'єктами положень нормативно-правових актів, що приймають органи місцевого самоврядування, доцільності їх прийняття та необхідності дотримання саме таких правил поведінки всіма учасниками суспільних відносин у сфері діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад. Метод заохочення як засіб впливу полягає в тому, щоб через свідомість направляти волю людей на вчинення корисних справ, реалізацію потрібної поведінки у певних правовідносинах. Метод рекомендації полягає в тому, що органи публічного адміністрування пропонують той чи інший варіант рішення, а мешканці територіальної громади самі визначають його прийнятність [89, с.121]. Звичайно, що і ці методи можливо використовувати у деяких випадках адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, проте лише у якості допоміжних, а не основних методів. Важливо, що обрання методу залежить від конкретного виду правовідносин, для врегулювання яких планується обрати той чи інший метод.

Крім того, залежно від оцінки ієрархії та підпорядкування суб'єктів адміністративного права одного іншому (іншим) у якості методів адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні В.Д. Черній пропонує виокремлювати методи субординації, координації та реординації [217, с.145].

Підтримуючи позицію вищезгаданого вченого відзначимо, що важливість використання для упорядкування суспільних відносин у сфері публічного адміністрування територіальних громад саме методу реординації полягає в тому, що завдяки цьому методу, як зазначає К.М. Кравцова: «а) з одного боку, громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян, б) з іншого боку, на зазначених суб'єктів законом покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання вищезгаданих вимог з боку громадян. Громадянин стає в певному сенсі рівноцінною стороною у стосунках з державою. Забезпечення подібної рівноцінності повинно становити одну з найважливіших характеристик адміністративно-правового регулювання, що тісно пов'язана із застосуванням диспозитивного методу»[89, с.122]. Вищенаведені тези повною мірою можна віднести і щодо особливостей врегулювання взаємовідносин між жителями територіальних громад та суб'єктами публічного адміністрування таких громад.

Отже, до системи методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести як сукупність основних загально-правових методів – імперативного та диспозитивного, так і додаткових: заохочення, переконання, примусу та рекомендацій. Крім того, залежно від особливостей взаємовідносин суб'єктів правовідносин можна використовувати такі методи, як: координації, субординації та реординації. Використання того чи іншого методу залежить від виду правовідносин, для впливу на які застосовуються такі методи.

Важливе значення для характеристики адміністративно-правового

регулювання діяльності територіальних громад мають його види, оскільки вони надають змогу краще зрозуміти сутність цього правового явища.

Так, залежно від особливостей правового інструментарію, що використовується в процесі юридичної регламентації суспільних відносин, розрізняють нормативне та індивідуальне правове регулювання[65, с. 216].

Завдяки нормативному правому регулюванню здійснюється «вплив на поведінку людей за допомогою загальних правил, тобто моделей, еталонів, зразків поведінки, що поширюються на всі випадки цього роду і яким повинні підкоритися всі особи, що опинилися у передбаченій цими правилами ситуації»[196, с. 344]. Такі правила поведінки закріплено у нормативних актах, що врегульовують певну галузь суспільних відносин. Що стосується адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, то нормативне регулювання здійснюється, у першу чергу, на підставі тієї системи нормативних актів, що регламентують правове становище суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад та основні засади здійснення місцевого самоврядування. До таких нормативних актів слід віднести Конституцію України, у якій закладено конституційні основи місцевого самоврядування, а також закони, що регулюють основні засади місцевого самоврядування, а також повноваження суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення» тощо.

Під індивідуальним регулюванням розуміється «впорядкування конкретної життєвої ситуації шляхом ухвалення разового рішення. Воно може проявлятися у покладанні обов'язку чи заборони, у наданні або підтвердженні права, у заохоченні чи притягненні до відповідальності конкретної особи»[196, с. 344]. У більшості випадків індивідуальне правове регулювання засновується на нормативному та полягає в уточненні, пристосуванні правових норм до специфічних умов їх дії, які неможливо



врахувати при здійсненні нормативного правового регулювання[65, с. 218]. Перевагою індивідуального регулювання є його більша гнучкість, оскільки завдяки такому регулюванню можливо враховувати конкретні особливості місця, часу і тих суб'єктів, стосовно яких ухвалюється певне управлінське рішення[196, с. 344]. До засобів індивідуального адміністративно-правового регулювання можна віднести акти правозастосовного характеру, що видаються органами публічного адміністрування територіальних громад. До таких актів можна віднести, наприклад, статути територіальних громад, розпорядження, що приймають сільський, селищний чи міський голови та регламенти місцевих рад.

Аналізовані «види правового регулювання взаємно доповнюють один одного. Зокрема, завдяки їх комбінуванню компенсуються недоліки, притаманні як нормативному (надмірна узагальненість, не завжди достатня оперативність реагування на суспільні потреби), так і індивідуальному регулюванню (непрогнозованість, значний простір для проявів свавілля, суб'єктивізму, потреба кожен раз заново створювати необхідний правовий інструментарій)[65, с. 218]. Тому вмале поєднання таких видів загального правового регулювання для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад є важливою запорукою її ефективності.

Наступною підставою класифікації видів адміністративно-правового регулювання можна вважати характер розподілу компетенції з юридичної регламентації суспільних відносин. За такою підставою виділяють централізоване та децентралізоване регулювання[65, с. 218].

Завдяки централізованому регулюванню здійснюється вплив на поведінку людей у межах певної території чи колективу з єдиного центру. Воно забезпечує одноманітність ухвалення рішень щодо аналогічних чи схожих життєвих ситуацій[196, с. 344]. При такому регулюванні всі питання, що стосуються функціонування певних органів, вирішуються на рівні центральних органів влади.

Тоді як «децентралізоване правове регулювання, навпаки, передбачає

передання багатьох повноважень з врегулювання певних суспільних відносин, включаючи деякі правотворчі можливості, до інших державних та недержавних суб'єктів»[65, с. 218]. На нашу думку, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад повинно здійснюватися саме на засадах децентралізованого управління, коли всі повноваження із здійснення публічного адміністрування делеговано органам місцевого самоврядування і ті самостійно можуть реалізувати повноваження із надання адміністративних послуг або вирішення питань місцевого значення, що віднесені до їх компетенції.

Нарешті, залежно від порядку формування юридичних засобів, які застосовуються у правовому регулюванні, воно може бути поділене на субординаційне, координаційне та автономне[65, с. 219].

Що стосується субординаційного правового регулювання, то воно має односторонній характер і не передбачає узгодження правових приписів, що при цьому встановлюються з особами, на яких поширюється їх дія. Цей різновид правового регулювання реалізується переважно через видання різноманітних нормативно-правових актів, а також шляхом ухвалення на тій самій основі юридичних рішень індивідуального характеру[65, с. 219]. Такий вид правового регулювання здійснюється в рамках виконавчо-розпорядчої або правоохоронної правозастосовчої діяльності, як правило, компетентними державними органами. Однак таке регулювання може здійснюватися й іншими органами, коли вони володіють необхідними владними повноваженнями, тобто їх рішення стають обов'язковими для учасників відповідних суспільних відносин[111, с.194-195]. Тобто для адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад цей вид правового регулювання може застосовуватись при використанні імперативного методу для впливу на імперативно-владні відносини, що виникають та реалізуються всередині певного органу місцевого самоврядування. Субординаційне правове регулювання може застосовуватись, зокрема, для вирішення питань,

пов'язаних зі службою в управлінських органах територіальних громад, для врегулювання взаємовідносин підпорядкування між персоналом таких органів. З іншого боку, такий вид правового регулювання може застосовуватись і стосовно жителів громади, наприклад, при вирішенні питання щодо встановлення обмежень на користування громадським транспортом для осіб, які не вакцинувались від коронавірусної хвороби.

На відміну від субординаційного, координаційне правове регулювання має двосторонній або багатосторонній характер і полягає у встановленні відповідних юридичних правил поведінки на основі консенсусу, в тому числі з залученням до їх формулювання осіб, які в подальшому самі виступають адресатами таких приписів[65, с. 219]. Тому такий вид правового регулювання можливо застосовувати при застосуванні диспозитивного методу, для впливу на суспільні відносини пов'язані з участю жителів громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення. Наприклад, при прийнятті статуту територіальної громади або при вирішенні певного питання на місцевому референдумі.

Вид правового регулювання, що здійснюється в межах загальнодозволеного типу правового регулювання і поширюється виключно на власну поведінку його суб'єктів, які можуть, не порушуючи прав і законних інтересів інших осіб і не вступаючи в безпосередні зносини з ними, самостійно визначати юридично не заборонені форми своєї поведінки у правовій сфері називається автономним[65, с. 219]. Для цього виду правового регулювання є характерними такі риси: по-перше, воно здійснюється шляхом вчинення правомірних односторонніх дій; по-друге, правовий режим в цьому випадку створюється в односторонньому порядку; по-третє, воно не залежить від волевиявлення інших осіб[111, с.197]. Такий вид правового регулювання більше властивий для поведінки окремих фізичних осіб (наприклад, укладання заповіту або видача довіреності) або для регламентації діяльності окремих державних органів у правоохоронній сфері (наприклад, при застосуванні положень законодавства, що регламентує обставини, що

виключають кримінальну протиправність діяння). Тому, на нашу думку, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад не повинно бути автономним, оскільки діяльність суб'єктів публічного адміністрування таких громад за своїм змістом має бути або підпорядкованою їх керівним органам, або прийняття владних рішень повинно мати не односторонній, а, як мінімум, двосторонній характер, де другою стороною виступають жителі громади.

Щодо завдань розгляданого нами виду адміністративно-правового регулювання, то вони конкретизують мету такого регулювання, а також основні етапи його здійснення[218]. В.Д. Черній у своєму дисертаційному дослідженні слушно пропонує завдання адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні визначати на підставі тих завдань, що зазначені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. Оскільки навряд чи буде коректним формулювати та пропонувати доктринальний перелік завдань адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні за наявності можливості скористатися закріпленим на нормативному рівні переліком [217, с.121].

Так, у цій Концепції визначено чотири основних завдання реформи органів місцевого самоврядування «1) забезпечення доступності та якості публічних послуг; 2) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; 3) визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами; 4) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» [87]. Безперечно, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад має

бути спрямовано на якісне виконання всіх вищеперелічених завдань муніципальної реформи, як необхідної умови ефективності такої реформи. Крім того, виконання цих завдань має бути спрямовано на ефективне забезпечення спроможності територіальних громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів.

На підставі цього можна сформулювати головне завдання розгляданого нами виду адміністративно-правового регулювання, а саме: повне та якісне виконання основних завдань реформи місцевого самоврядування, що визначені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р., з тим щоб ефективно забезпечити спроможність територіальних громад, а також права, свободи та законні інтереси їх жителів.

Водночас, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні, крім основних, має бути спрямоване на вирішення поточних завдань. До таких можна віднести, наприклад, забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення; управління комунальною власністю, фінансовими засобами місцевого самоврядування; забезпечення комплексного розвитку території громади; забезпечення потреб населення в соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво необхідних послугах тощо[120, с. 35].

Наступною характеристикою розгляданого нами явища є функції адміністративно-правового регулювання, під якими розуміються «обумовлені досягненням мети та підпорядковані вирішенню конкретних завдань основні види адміністративно-правової діяльності суб'єкта, пов'язані із його впливом на об'єкти регулювання»[218]. З цього визначення випливає, що функції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, у першу чергу, виражають зміст цього виду правового регулювання та значною мірою обумовлені тими метою і завданнями, що виконують представницькі та виконавчі органи таких громад і їх службові особи. Тобто ці функції мають

сприяти упорядкуванню і розвитку суспільних відносин у сфері надання адміністративних послуг, забезпечувати спроможність територіальних громад, а також прав, свобод та законних інтересів їх жителів.

Щодо класифікації функцій, то найпоширенішою є класифікація, згідно з якою функції поділяються на загальні або основні та особливі або спеціальні.

Під загальними функціями регулювання розуміються універсальні види (напрямки) діяльності суб'єктів регулювання, в межах яких вирішуються найбільш типові завдання, що мають відношення до всіх суб'єктів і об'єктів. В переважній більшості випадків до них відносять: прогнозування, планування, організацію, керівництво, координацію, контроль та облік. Тоді як спеціальні функції характеризуються тим, що забезпечують врахування характеристик конкретного суб'єкту та об'єкту його впливу, розрізняючись залежно від особливостей галузей (підгалузей), підприємств, установ, організацій тощо[218].

Наприклад, О. Німко у авторефераті свого дисертаційного дослідження виділяє такі загальні функції адміністративно-правового регулювання у сфері державного молодіжного житлового кредитування, як: прогнозування, планування, організація, контроль, облік, розподіл та регулювання[114, с.11]. Проте спеціальні функції автор не називає.

А О.Ш. Чомахішвілі до загальних функцій адміністративно-правового регулювання у сфері охорони прав на промислові зразки відносить ті, що притаманні процесу адміністративно-правового регулювання економікою: функцію прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю, інформаційного забезпечення, комунікаційну. До спеціальних функцій належать ті, що відображають особливості регулюючого впливу конкретного суб'єкту регулювання саме на сферу охорони прав на промислові зразки: є прогнозування і моделювання, планування, координація, контроль та реєстрація, інформаційне забезпечення, охорона навколишнього природного середовища від шкідливого впливу під час або після впровадження

промислового зразка у виробництво, створення умов для функціонування національної промисловості, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств[218]. Слід відмітити, що значна кількість із загальних та спеціальних функцій у наведеному поділі збігаються між собою. Мова йде про такі функції як: прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю та інформаційного забезпечення. На нашу думку, це свідчить про певну умовність, а можливо і необов'язковість такого поділу. Тому деякі вчені не здійснюють такого поділу, а наводять єдині переліки, лише додаючи наприкінці переліків набір функцій, властивих окремим видам адміністративно-правового регулювання.

Так, на думку Ю.В. Пирожкової, функціями адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування, є прогнозування і моделювання, планування, координація, контроль та облік, інформаційне забезпечення, охорона навколишнього природного середовища від шкідливого впливу автомобільного транспорту, безпечне функціонування сучасного національного автомобіля, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності автомобілебудівних підприємств [125, с. 11]. А І.О. Грицай називає такі функції адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій, як: прогнозування, планування, облік, контроль та нагляд[43, с. 194]. Отже можна зробити висновок, що такі функції, як прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю та інформаційного забезпечення можуть бути властивими для будь-якого виду адміністративно-правового регулювання, зокрема і того, що стосується діяльності територіальних громад.

Наприклад, розумне використання функцій прогнозування, моделювання та планування у діяльності управлінських та представницьких органів територіальних громад дозволить, зокрема, обирати актуальні та правильні вектори розвитку таких громад, задля досягнення ними високого рівня спроможності та якісного надання адміністративних послуг. При цьому, координація передбачає узгодження процесів публічного адміністрування як

всередині управлінських структур органів місцевого самоврядування, так і назовні, у тісному взаємозв'язку із жителями громади, а також із центральними та місцевими органами державної влади.

Крім того, важливим є забезпечення постійного контролю за адміністративно-правовим регулюванням діяльності територіальних громад, оскільки будь-яке виконання покладених обов'язків, що виражаються для жителів громади у формі реалізації владних повноважень суб'єктами публічного адміністрування, потребує додаткового контролю, як зовні так і зсередини системи органів місцевого самоврядування, за такими суб'єктами.

Важливим призначенням контрольної функції є те, що вона «реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, контролю за дотриманням законодавства на території громади (за використанням земель та інших природних ресурсів, станом роботи щодо розгляду звернень громадян на підприємствах, установах та організаціях незалежно від форм власності, станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень, водойм тощо)»[209].

Належне інформаційне забезпечення процесу публічного адміністрування повинно свідчити, зокрема, про відкритість і прозорість діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад. Отже, кожна з вищезгаданих функцій виконує свою важливу роль у досягненні головної мети розгляданого нами виду адміністративно-правового регулювання.

Таким чином, залишається лише з'ясувати, які функції, крім вищенаведених, є притаманними розгляданому нами виду адміністративно-правового регулювання. На нашу думку, цей перелік слід формувати на підставі аналізу тих функцій, що виконують органи місцевого самоврядування, виходячи з того, що «функціями місцевого самоврядування є основні напрями та орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування



щодо вирішення питань місцевого значення в межах, що базуються на положеннях Конституції і законів України» [36, с. 183]. При цьому ми будемо спиратись на вищенаведену думку О.Ш. Чомахішвілі, що під функціями адміністративно-правового регулювання розуміються певні види адміністративно-правової діяльності.

Так, за сукупністю способів муніципальної діяльності технологічно функції поділяються на: бюджетно-фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, планування та програмування розвитку відповідних територій, нормотворчі, функції соціального контролю [120, с. 35]. Зазначені функції, на нашу думку, можна вважати функціями адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, при чому половина із них відповідає тому переліку функцій, що ми розглянули раніше. Водночас, зважаючи на специфіку функціонування територіальних громад, до адміністративно-правового регулювання їх діяльності важливо віднести і такі функції, як бюджетно-фінансова, матеріально-технічна та нормотворча.

Так, «реалізуючи нормотворчу функцію, органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти локального характеру, розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, затверджують Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади, здійснюють правове регулювання комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.)» [209].

До переліку розглянутих нами функцій слід віднести і функцію регулювання. Правильно зазначає Ю.В. Пирожкова, що регулятивну функцію слід розуміти як «зумовлений соціальним призначенням цілеспрямований вплив адміністративного права, внаслідок якого відбувається регламентування суспільних відносин шляхом встановлення позитивних правил поведінки, прав та взаємних обов'язків суб'єктів адміністративних

правовідносин, спрямованих на задоволення інтересів суспільства і громадян у процесі публічного управління у сфері надання адміністративних послуг, ефективну реалізацію адміністративних процедур, оптимальну регламентацію адміністративно-деліктних відносин»[124, с. 22]. З вищенаведеного випливає, ця функція є важливою як загалом для всього адміністративного права, так і для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

Крім того, ми згодні з думкою А.О. Гливики, що «станом на сьогодні просто неможливо здійснювати ефективне управління, не застосовуючи інноваційних технологій, що розроблені сучасною наукою. Тому функціональний арсенал місцевого самоврядування повинен бути поповнений інноваційною функцією, яка передбачає застосування органами місцевого самоврядування сучасних методів управління, забезпечення розвитку територіальної громади, постійне удосконалення життя членів територіальної громади» [36, с. 186]. Тобто інноваційна функція також має бути у переліку функцій адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, оскільки саме за допомогою інновацій досягнення у сфері новітніх технологій та людського інтелекту можливо запроваджувати у діяльність пов'язану із публічним адмініструванням різних видів діяльності.

Важливою для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад є установча функція, оскільки завдяки її реалізації представницькі органи місцевого самоврядування на пленарних засіданнях вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру і персональний склад комісії ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи при цьому принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування[209].

Підсумовуючи розгляд функцій адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні відзначимо, що побудувати їх вичерпний перелік досить складно, це питання має бути

предметом окремого дослідження, оскільки «в силу свого специфічного статусу, органи місцевого самоврядування мають надзвичайно широкий спектр функцій, від реалізації яких залежить ефективність місцевого самоврядування в цілому» [36, с. 183]. Отже, подальші наукові дослідження у цьому напрямку мають бути зосереджені на розширенні переліку таких функцій, а також пошуку їх взаємозв'язку із тими положеннями вітчизняного та міжнародного законодавства, що визначає та регламентує діяльність органів публічного адміністрування територіальних громад в Україні.

Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є наступним важливим елементом характеристики розгляданого нами явища.

В Юридичній енциклопедії під терміном «принцип» розуміються основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [29, с. 110]. Тому ми підтримуємо позицію, що принципами є основні вихідні положення, тобто стосовно діяльності — це основні засади, які визначають сутність і призначення організації та діяльності будь - якої публічної структури [74, с. 68]. Оскільки органи місцевого самоврядування є публічною структурою, то принципи мають визначати основні керівні ідеї та настанови щодо організації та здійснення адміністративно-правової діяльності у сфері публічного адміністрування територіальних громад.

Значення принципів полягає також у тому, що вони утворюють певний каркас, який є опорою для всіх нормативно-правових актів, якими регулюється організація та діяльність державного інституту загалом чи окремих його ланок [73, с.97]. Отже, саме принципи – це те, що має бути в основі будь-якої діяльності, насамперед її регулювання. Вони мають бути тим фундаментом, який має зумовити досягнення мети регулювання та виконання поставлених завдань за всіма напрямками [15, с.109].

Що стосується поняття принципів адміністративно-правового регулювання, то воно покликане відображати закономірності, що об'єктивно існують у цьому різновиді правового регулювання та мають особливе значення для його організації та здійснення [218].

Отже під принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, ми пропонуємо розуміти сукупність основоположних ідей або засад, що являють собою фундаментальні вихідні положення, необхідні для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад діяльності, спрямованої на ефективне та якісне виконання тих завдань, що поставлено перед ними.

Переходячи до класифікації принципів адміністративно-правового регулювання слід відзначити, що у науці адміністративного права відсутня єдина думка з цього питання.

Наприклад, деякі вчені поділяють зазначені принципи на: 1) конституційні: законності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; гуманізму; демократизму нормотворчості і реалізації прав; 2) організаційно-функціональні: підзвітність і підконтрольність державних органів; відкритості і прозорості, ефективності; неупередженості [62, с. 36–40; 184, с. 13–16; 200, с. 269].

Тоді як Ю.В. Пірожкова пропонує таку систематизацію принципів регулювання: загальні - принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, гласності, змагальності, стимулювання; часткові - принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, що використовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій і інститутів; організаційно-технологічні - принцип єдиноначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого регулювання, конкретності, ієрархії, єдиноначал, делегування повноважень [126, с.70].

А на думку Д.М. Павлова принципи адміністративно-правового

регулювання поділяються на: структурно-цільові, що відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки раціональної будови «дерева» цілі; структурно-функціональні, що характеризують закономірності, відносини і взаємозв'язки будови функціональної структури; структурно-організаційні, пов'язані із закономірностями, відносинами і взаємозв'язками побудови організаційної структури; структурно-процесуальні, які дають уявлення про основні (визначальні) закономірності, відносини і взаємозв'язки раціонального й ефективного ведення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [118, с. 269].

С.В. Ківалов розглядані принципи класифікує на: 1) загальносистемні принципи (об'єктивність, демократизм, розподіл влади, правова впорядкованість, законність, публічність; 2) структурно-цільові (погодженість та взаємодоповнювання цілей; підпорядкування приватних, локальних цілей загальним цілям державного регулювання); 3) структурно-функціональні (диференціація і фіксування функцій шляхом видання правових норм і їх закріплення у компетенції державних органів; концентрація та різноманітність функцій; відповідність впливу реальним вимогам та запитам об'єктів); 4) структурно-організаційні (єдність системи державної влади, яка забезпечує цілісність, погодженість і дієвість державно-регулюючих процесів; територіально - галузевий, який обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва і послуг; різноманітність організаційних зв'язків у системі державного регулювання); 5) структурно-процесуальні (відповідність елементів регулюючої діяльності державних органів своїм функціям; конкретизація діяльності та особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної і ефективної діяльності) [77, с. 165].

С.І. Бевз розглядаючи систему принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності вважає, що система розгляданих принципів включає «принципи адміністративного права як положення, що можуть бути застосовані до будь-яких

адміністративно-правових відносин незалежно від суб'єкта, об'єкта та їх змісту. Такі принципи можуть бути визначені як основні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, тоді як принципи державного управління та його напрямів – як спеціальні, тобто такі, що характерні саме для реалізації державного управління у сфері господарської діяльності [15, с.111]. У цьому погляді заслуговує на увагу поділ принципів на основні, тобто загальні, а також спеціальні, тобто галузеві.

На думку А.А. Манжули до принципів правового регулювання діяльності науково-дослідних установ слід віднести: а) принцип системності; б) принцип динамізму; в) принцип компетентності та функціональності; г) принцип підпорядкованості або ж централізму[102, с.7].

Безумовно, що кожна із наведених класифікацій має певне наукове та практичне значення. Проте вищенаведені позиції підтверджують і тези, що серед вчених відсутня єдина думка щодо підстав та критеріїв класифікації принципів адміністративно-правового регулювання, оскільки кожен вчений намагається побудувати власну систему принципів, відмінну від інших класифікацій і тим самим ускладнюючи розуміння розглядової адміністративно-правової категорії.

На нашу думку, до побудови системи принципів доцільно підходити більш спрощено, виділяючи загальні принципи, тобто властиві для будь-якого виду адміністративно-правового регулювання, та спеціальні – принципи властиві окремому виду адміністративно-правового регулювання.

Схожу позицію пропонують у своїх дисертаційних дослідженнях О.Ш. Чомахашвілі[218] та Н.Ф. Ващук, яка проектуючи різні класифікації принципів адміністративно-правового регулювання на управлінський процес, який відбувається у сфері легкої промисловості України, відзначає, що «найбільш вдалим, на наш погляд, було б запропонувати класифікувати принципи адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості на конституційні або основні (фундаментальні), що знайшли

своє закріплення у змісті Конституції України, та функціональні, тобто ті, що мають безпосередній стосунок до діяльності (активності) окремих державновладних суб'єктів, які організують і реалізують сукупність процесів, спрямованих на об'єктивно-якісне функціонування структурних складових сфери легкої промисловості України[23, с.58]. Отже, у системі розглянутих нами принципів доцільно виділяти основні (конституційні) принципи, а також спеціальні, тобто такі принципи, що мають безпосереднє відношення до визначення основоположних засад діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Що стосується першої групи принципів, то О.Ш. Чомахашвілі пропонує відносити до них, зокрема, наступні: об'єктивність, демократизм, законність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, комплексність, контрольованість, централізація і децентралізація, плановість[218]. На нашу думку, всі вищеперелічені принципи, крім централізації, можна віднести і до основоположних керівних засад, необхідних для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад своєї діяльності. Тобто їх можна визнати основними принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Наприклад, принцип оптимізації регулюючого впливу є гарантом ефективної діяльності будь-якої системи регулювання. Оптимізація не завжди призводить до ускладнення системи, але характеризується пошуками якісно нових шляхів та структурної раціоналізації. Принцип оптимізації об'єктивно витікає з характеру всього державного регулювання, дозволяє вдосконалювати структуру регульованого об'єкту та підвищує його функціональні можливості, що призводить до усунення негативних процесів системи[218]. Тому використання цього принципу є важливою складовою для досягнення мети розгляданого нами виду адміністративно-правового регулювання.

Що стосується спеціальних принципів розгляданого нами виду

адміністративно-правового регулювання, то вони, на нашу думку, знайшли своє відображення у галузевому законодавстві, що регламентує діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

У першу чергу, таким є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст.4 якого до основних принципів місцевого самоврядування в Україні віднесено такі принципи, як: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування[145].

Розглядаючи ці принципи відзначимо, що варто розмежовувати принципи адміністративного права і принципи державного управління. Державне управління – це діяльність держави, адміністративно-правове регулювання – це упорядкування такої діяльності нормами адміністративного права. Досить часто замість принципів адміністративного права характеризують принципи державного управління. Однак, хоча й вони тісно пов'язані між собою, але це – різні явища[15, с.110]. Різновидом державного управління є спеціальність «місцеве самоврядування»[121], принципи якої і визначено у вищенаведеній нормі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проте деякі із цих принципів можна вважати основоположними ідеями або засадами, що необхідні для організації та здійснення адміністративно-правового регулювання, зокрема й діяльності територіальних громад. Так, перші три принципи можна віднести до групи загальних принципів адміністративно-правового регулювання, оскільки вони є дуже близькими за змістом із ними. З решти принципів, до спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, на нашу думку, можна віднести такі



принципи, як: колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність органів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад.

Наприклад, використання принципу поєднання місцевих та державних інтересів в адміністративно-правовому регулюванні розгляданого нами виду діяльності означає здійснення недержавними за своєю природою суб'єктами – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, територіальними громадами – пошуку оптимальної рівноваги між локальними та державними інтересами, а також те, що місцеве самоврядування не може бути повністю не залежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі[79, с. 49].

А такі принципи як виборність; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування[145] можна віднести до принципів властивих сфері державного управління, спеціальності «міське самоврядування». Хоча вони також чинять певний вплив і на адміністративно-правове регулювання розгляданого нами виду діяльності.

Наступним нормативним актом, з якого можливо виділити принципи, за якими слід здійснювати адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». З аналізу ст.4 цього Закону випливає, що до загальних принципів слід віднести: верховенство права, демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; гласність; пріоритет прав та свобод людини і громадянина[154]. В той час, як спеціальними принципами доцільно вважати: поєднання місцевих і державних інтересів; підконтрольності, підзвітності, персональної

відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді» [154]. Водночас, деякі з вищеназваних спеціальних принципів є складовими тих принципів, що визначені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наприклад, підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків є складовою принципу підконтрольності, підзвітності та відповідальності органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад. Тому, щоб уникнути зайвого дублювання схожих за змістом принципів, ми не будемо включати їх до кінцевого переліку засад. Крім того, для визначення спеціальних принципів слід враховувати мету адміністративно-правової діяльності територіальних громад.

Таким чином, до загальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні слід відносити: законність, гуманізм, демократизм, децентралізація, об'єктивність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, керованість, комплексність та плановість.

До спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні належать наступні принципи: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність органів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; спрямованість діяльності суб'єктів публічного

адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

### **1.3. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні**

Для початку з'ясуємо, що слід розуміти під поняттям «механізм адміністративно-правового регулювання». При цьому відзначимо, що до визначення цього поняття зверталось багато вчених-адміністративістів, серед яких можна відзначити, зокрема: С.С. Алексєєва, О.М. Бандурку, Ю.П. Битяка, І.І. Веремєєнка, В.В. Галуцька, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, А.П. Коренєва, О.І. Остапенка, С.Г. Стеценка, Х.П. Ярмачі та інших.

І, як правильно зазначає О.І. Остапенко, що «хоч опубліковано чимало наукових праць з цієї тематики, проте існує немало розбіжностей у поглядах на призначення механізму адміністративно-правового регулювання, особливо його складових елементів, що призводить до труднощів у його використанні як науковцями, так і практиками» [117, с. 143].

Сам О.І. Остапенко механізм адміністративно-правового регулювання визначає як «систему наділених владними повноваженнями суб'єктів (органи державної влади і управління) щодо застосування правових засобів з метою правового впливу на суспільні відносини в інтересах фізичних і юридичних осіб» [117, с. 148]. Тобто вчений під механізмом правового регулювання у галузі адміністративного права розуміє, у першу чергу, певну систему суб'єктів, уповноважених на здійснення державного управління за допомогою правових засобів.

А Т.Л. Антонова під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє систему «елементів (обов'язкових та факультативних),

які урегульовують суспільні відносини, що виникають в сфері публічного управління в процесі виконання владними суб'єктами своїх прав та обов'язків з метою задоволення публічних інтересів громадян»[13, с.94].

Проте ми підтримуємо позицію, що механізм правового регулювання є, у першу чергу, певною сукупністю засобів, за допомогою яких можливо здійснювати управління у певній сфері суспільного життя. Такої позиції традиційно дотримується і більшість вчених.

Оскільки у теорії держави та права, яка є визначальною для інших галузей права, механізм правового регулювання розуміється як «система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок» [189, с. 499]. Крім того, механізм правового регулювання — система різних за своєю природою і функціями правових засобів, що дозволяють досягати його цілей [66, с. 515]. Також під механізмом правового регулювання розуміється «єдина система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини» [117, с. 144]. Такі суспільні відносини регулюються різними галузями права, у тому числі і адміністративного.

Що стосується механізму адміністративно-правового регулювання, то вчені визначають його як засоби функціонування єдиної системи такого регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [33, с. 214].

Проте, на що саме впливають адміністративно-правові засоби, думки вчених дещо розходяться.

Наприклад, В.В. Галуцько розуміє механізм адміністративно-правового регулювання як засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування

громадянського суспільства і держави[5, с. 87].

В.Г. Чорна, механізм адміністративно-правового регулювання визначає як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегульовуються суспільні відносини, відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів, які направлені на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства [219, с.79].

На думку І.П. Голосніченко механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади [39, с. 231].

А С.Г. Стеценко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [193, с. 624]. В адміністративному праві таке регулювання здійснюється у сфері публічного адміністрування виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних суб'єктів.

Важливо також відзначити, що «змістовна ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей належить обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права: 1) попередити протиправне посягання на права свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав свобод і публічних законних інтересів третіх осіб; 3) припинити порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) застосувати всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб; 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншого виду юридичної відповідальності»[33, с. 211-212]. Тобто ключовим поняттям для розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання є його мета.

При чому, така мета обов'язково має включати в свій зміст підвищення ефективності певного виду діяльності. Оскільки принцип ефективності в адміністративному праві означає, що публічне адміністрування має бути своєчасним, таким, що забезпечує все потрібне на підставі чітких завдань і оцінки майбутнього [7, с. 440]. Крім того, під ефективністю адміністративно-правового регулювання розуміють міру досягнення очікуваного результату правового регулювання, а саме співвідношення між установленою метою правового регулювання суспільних відносин і реальними результатами [71, с. 202]. Саме в ефективності будь-якого виду правового регулювання відображається відповідність його цілям та завданням, характеру суспільних відносин, що піддаються юридичній регламентації, а також ступінь фактичної реалізації зазначених намірів [65, с. 223]. Тобто ступінь досягнення поставлених перед адміністративно-правовим регулюванням цілей необхідно вимірювати саме завдяки категорії ефективності. Якщо ефективність певної діяльності буде підвищуватись, відповідно і результати такої діяльності будуть більшою мірою досягатись, тобто покращуватись.

Виходячи з того, що керівні органи самоврядування територіальних громад є невід'ємною частиною суб'єктів публічного адміністрування, то й механізм адміністративно-правового регулювання їх діяльності є складовою загального поняття «механізм адміністративно-правового регулювання». Крім того, слід враховувати, що адміністративно-правове регулювання здійснюється в різних сферах діяльності держави, зокрема, й у сферах діяльності органів самоврядування територіальних громад із надання адміністративних послуг та вирішення питань місцевого значення. А головною метою адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, як ми з'ясували раніше, є забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів.

Зважаючи на вищевикладене під механізмом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад

ми розуміємо систему організаційних та правових засобів, за допомогою яких забезпечується підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування органів самоврядування територіальних громад у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення, з приводу забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Що стосується структури механізму адміністративно-правового регулювання, то на думку С.В. Ківалова обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання виступають адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання. Адміністративно-правові норми займають особливе місце в системі права не тільки України, але й інших держав, оскільки вони регулюють особливі суспільні відносини – відносини у сфері публічного управління, тобто забезпечують організацію і діяльність публічної адміністрації, взаємовідносини людини і держави та ін. Слід особливу увагу звернути на те, що в умовах адміністративної реформи адміністративно-правові норми повинні відіграти важливу роль в утвердженні конституційного постулату: у взаємовідносинах людини з державою, в особі публічних органів, де центральною постаттю виступає людина [76, с. 133; 77, с. 16]. З цією думкою слід погодитись, оскільки без норм адміністративного права вплинути на діяльність суб'єктів, які здійснюють організаційно-розпорядчу діяльність, неможливо, оскільки такі норми виступають одним із основних інструментів впливу.

А Л.Л. Попов виділяє дві важливі частини механізму адміністративно-правового регулювання — адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини [132, с. 393]. Водночас цей перелік складових потребує доповнення й іншими елементами.

Так, що стосується інших складових, то автори підручника «Курс лекцій з адміністративного права» вважають, що до структури механізму

адміністративно-правового регулювання поряд з нормами адміністративного права, об'єктивно виражених у законах та інших нормативних актах, входять наступні елементи (засоби): адміністративно-правові відносини; акти застосування норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права; правосвідомість; правова культура; законність [95]. Не оспорюючи більшу частину переліку ми, проте, підтримуємо думку Т.Л. Антонової, що правосвідомість, правову культуру та законність слід відносити до факультативних елементів структури розгляданого механізму[13, с.94]. При чому законність за своєю суттю будучи факультативним елементом структури механізму адміністративно-правового регулювання може, на нашу думку, виступати й одним із принципів застосування такого механізму.

Крім того, слід враховувати, що у теорії держави та права до механізму правового регулювання відносять такі елементи, як: 1) принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах; 2) правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації); 3) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; 4) акти застосування норм права [189, с.499]. Також, на думку В.В. Копейчікова, існує низка явищ, які на всіх етапах правового регулювання суттєво впливають на процес правового регулювання суспільних відносин. Такими чинниками є: а) законність; б) правосвідомість; в) правова культура [64, с.220].

Відповідно і в адміністративному праві переважають думки стосовно схожих елементів.

Наприклад, Х.П. Ярмачі вважає, що структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання є: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права і акти реалізації адміністративно-правових норм [231, с. 438].

А О.І. Остапенко пропонує до структури механізму



адміністративно-правового регулювання включити такі його елементи, як: «1) норми адміністративного права; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративно-правові відносини, що виникають, реалізуються і припиняються під час застосування норм адміністративного права; 5) державно-владні повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання»[117, с. 148]. Водночас, вчений відзначає, що «цей перелік елементів як складових частин механізму адміністративно-правового регулювання не є остаточним. Він може змінюватися, доповнюватися залежно від напрямків наукових досліджень та проблем, що вирішуються дослідниками»[117, с. 148]. Так, до О.М. Єщук до системи елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносить: норми адміністративного права, їх зовнішнє вираження; джерела адміністративного права; принципи адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права; індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації; форми діяльності суб'єктів адміністративного права; методи адміністративного права; адміністративно-правові режими; адміністративні процедури; ефективність адміністративно-правового регулювання»[33, с. 214]. Тобто для механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні може бути властивий індивідуальний перелік складових.

Для побудови такого переліку звернемося до думки С.Г. Стеценко, який пропонує ґрунтовну та таку, що заслуговує на увагу класифікацію складових механізму адміністративно-правового регулювання. На думку вченого елементи механізму адміністративно-правового регулювання поділяються на дві групи: органічні та функціональні. Органічними складовими частинами даного механізму можуть уважатися ті, що визначають суть самого явища, тобто без яких не може відбуватися сам механізм адміністративно-правового регулювання. А функціональними складовими частинами механізму можуть

уважатися ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, на його вираженість та ефективність, водночас вони не є обов'язковими елементами. До органічних можна віднести: норми права; акти реалізації норм права; правовідносини. Тоді як до функціональних належать: юридичний факт; правова свідомість; законність; акти тлумачення норм права; акти застосування норм права [193, с.64-66]. У першу чергу найважливішими або основними складовими розгляданого нами механізму є органічні складові, що мають важливе значення і для механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Наприклад, для розгляданого нами механізму адміністративно-правового регулювання одним із найважливіших елементів є правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Оскільки саме завдяки правовому статусу визначається характер, призначення, вид та місце певного органу у системах або органів державної влади або органів місцевого самоврядування[179, с.17].

Зважаючи на вищевикладене основними структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, на нашу думку є:

а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад;

б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад;

в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у додержанні, використанні, виконанні та застосуванні положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів, що беруть участь у процесі публічного адміністрування діяльності територіальних громад.

Що стосується функціональних або додаткових складових механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, то поряд із тими елементами, що називає С.Г. Стеценко, на нашу думку, слід назвати й демократизм, як важливу складову розгляданого механізму.

Так, демократизм, будучи одним із основних принципів адміністративного права виявляється в можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх представників, різні організації брати участь у формуванні правової політики, в управлінні справами держави. Демократизм виявляється в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. Його можна вважати формою забезпечення прав і свобод громадян і одночасно методом управління й пошуку компромісу, поєднання свободи та порядку в дотриманні прав і свобод громадян [8, с.52-53]. Крім того, ми згодні з думкою О.Ш. Чомахашвілі, що модель механізму адміністративно-правового регулювання повинна базуватися на служінні народові, національним інтересам і повинна бути, зокрема, ефективною, прозорою та підконтрольною народу [218, с. 11]. До того ж «територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії. Збори громадян розглядаються як елемент безпосередньої участі жителів села/міста в управлінні. При цьому інститут загальних зборів зустрічається досить часто і є ефективним у невеликих територіальних громадах, наприклад, сільських» [110].

Тому для механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад демократизм є не тільки важливою, але й невід'ємною складовою, оскільки територіальні громади є одним із ключових елементів місцевого самоврядування, і саме керівним органам таких громад їх жителі делегують повноваження щодо здійснення процесу управління діяльністю таких громад.

Таким чином до додаткових елементів механізму

адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні можна віднести наступні складові: акти застосування норм права, акти тлумачення норм права, юридичні факти, правову свідомість, а також такі принципи адміністративного права, як законність і демократизм.

На нашу думку, цей перелік не є вичерпним, оскільки його можна доповнювати й іншими принципами адміністративного права, що чинять певний вплив на адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад.

Перейдемо тепер безпосередньо до розгляду основних складових механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Так, що стосується адміністративно-правових норм, які визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, то ми згодні з Н.Ф. Ващук, що у структурі механізму адміністративно-правового регулювання норми права (адміністративно-правові норми) посідають провідне місце, оскільки вони являють собою правову основу, без якої де-факто неможливе функціонування механізму адміністративно-правового регулювання і, як наслідок, врегулювання суспільних відносин у будь-якій сфері. Крім того, вони визначають зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів наділених владними повноваженнями у відповідній сфері [23, с.86]. Отже, спочатку слід з'ясувати, що собою являє правовий статус і який характер повинні мати норми, котрі його визначають.

Під адміністративно-правовим статусом державного службовця розуміється сукупність їх прав і обов'язків, порядок призначення і звільнення, порядок проходження служби, а також особливості дисциплінарної відповідальності [8, с. 128]. Правовий статус має бути закріплений у відповідних нормативних актах. Тобто і нормативні акти, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад також повинні у своєму змісті мати елементи

визначення статусу таких суб'єктів, у такому разі набуваючи рівня структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. При чому, такі нормативні акти являють собою певну систему, що є неоднорідною, оскільки складається з різних рівнів, але у своїй сукупності становить правову основу місцевого самоврядування.

Правильно зазначає С.В. Болдирєв, що «однією з основ місцевого самоврядування є його правова основа, яку становить система нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні» [20, с. 10]. Тобто «правове регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в Україні здійснюється положеннями, що містяться у національному законодавстві та у міжнародних документах, ратифікованих Україною. Адміністративно-правове регулювання не є виключенням – при його здійсненні необхідно враховувати відповідні положення Конституції України 1996 року, інших важливих джерел національного законодавства, система яких має ієрархічний характер» [217, с.124]. Водночас, серед науковців відсутній єдиний підхід стосовно класифікації нормативних актів, що визначають правовий статус органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Тим більше, відсутня і класифікація системи нормативних актів, що призначені для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Проте, ця ієрархічна система є невід'ємним елементом механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, а тому постає необхідність у її структуруванні. Для цього звернемось до тих класифікацій нормативних актів, що розробили інші вчені.

Так, О.Й. Вовк вважає, що правове регулювання місцевого самоврядування забезпечується правовими нормами, закріпленими у нормативних актах, до яких належать: 1) міжнародно-правові акти (у т.ч. Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. та інші); 2) національні,

внутрішньодержавні нормативно-правові акти (у т.ч. Конституція України, закони та підзаконні акти); 3) нормативні акти органів місцевого самоврядування, зокрема, статути територіальних громад, рішення представницьких органів місцевого самоврядування, акти виконавчих органів місцевого самоврядування тощо [26, с. 24]. Тобто вчений поділяє всі нормативні акти на три групи, залежно від рівня, на якому здійснюється регулювання: міжнародного рівня, загальнонаціонального рівня та місцевого рівня. У цілому ми не заперечуємо такий критерій поділу нормативних актів, проте, на нашу думку, слабким місцем цієї класифікації є те, що на одному рівні ієрархії вчений розмістив різні за юридичною силою Конституцію України, закони та підзаконні нормативні акти, тим самим нівелювавши особливості конституційного рівня правового регулювання.

Проте важливість такого рівня полягає у тому, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [86]. Саме на цьому рівні визначаються конституційно-правові засади місцевого самоврядування, тобто «сукупність правових норм Конституції України, які визначають вихідні та основоположні ідеї, що мають загальний характер, визначають сутність, побудову, організацію і здійснення місцевого самоврядування в Україні та конкретизуються і деталізуються в нормах інших джерел права» [11, с. 6]. І саме тому конституційні норми не повинні знаходитись на одному ієрархічному рівні з тими нормативними актами, для яких норми Основного Закону України є визначальними.

Тоді як недоречність виділення окремого рівня міжнародних нормативно-правових актів обумовлена тим, що «міжнародно-правовий вимір у контексті аналізу місцевого самоврядування у цілому та функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні зокрема має скоріше перспективний характер та має бути врахований при формулюванні пропозицій щодо подальшого удосконалення такого регулювання» [217, с.134]. Такі нормативні акти не здійснюють прямого впливу на

адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад, а є визначальними для подальшого удосконалення вітчизняного законодавства. Наприклад, Всесвітня декларація місцевого самоврядування не має офіційного характеру, а тому її положення не є обов'язковими для виконання в Україні.

Я.В. Журавель класифікує нормативно-правові акти, що регламентують організацію та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні на три групи, залежно від їх призначення, а саме: 1) нормативні акти, що визначають загальні засади адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування; 2) нормативні акти, які регламентують порядок здійснення координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування; 3) нормативні акти, що закріплюють особливості правовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, управління, господарювання, а також визначають місце представницьких органів та їх виконавчих органів в системі влади і управління» [61, с. 9]. Така класифікація виглядає досить загальною, без конкретизації, а також неповною, оскільки не охоплює весь спектр нормативних актів. Крім того, у ній не враховано ієрархічний зв'язок між нормативними актами, а лише призначення норм, тобто вказівку на сферу виконавчо-розпорядчої діяльності, яку вони регламентують.

Тоді як В.Д. Черній рекомендує при класифікації нормативно-правових актів, якими здійснюється адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні застосовувати такі класифікаційні групи: нормативно-правові акти, що регулюють загальні питання місцевого самоврядування; нормативно-правові акти, які регулюють функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні; нормативно-правові акти, які регулюють функціонування окремих органів місцевого самоврядування в Україні[217, с.135]. Щоб з'ясувати переваги та недоліки цієї класифікації розглянемо її більш детально.

Так, до документів, які входять до першої групи В.Д. Черній відносить лише акти загальнодержавного рівня, юридична сила яких є досить високою, зокрема Основний Закон держави – Конституцію України 1996 р. – та основний кодифікований акт про місцеве самоврядування в Україні – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [217, с.10]. Тобто вчений, як і О.Й. Вовк, на один рівень ієрархії ставить Конституцію України та закон, що деталізує її положення.

При чому сам вчений відмічає, що «особливу важливість для врахування при здійсненні адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні мають конституційно-правові основи (засади) місцевого самоврядування[217, с.124].

До другої групи нормативно-правових актів, що регулюють функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, В.Д. Черній відносить не лише закони, а й підзаконні акти загальнодержавного рівня. Це, зокрема, Закони України: «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., Виборчий кодекс України. Крім того, до цього рівня можна віднести і такі документи, як: а) нормативно-правові акти Верховної Ради України (наприклад, Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р.); б) нормативно-правові акти Президента України (наприклад, Указ Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні» від 24 червня 2010 р.); в) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (наприклад, Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р.); г) нормативно-правові акти Міністерства розвитку громад та територій України (наприклад, Наказ Міністерства розвитку громад та територій України «Про утворення (визначення) уповноважених підрозділів



(уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції» від 25 червня 2020 р. № 148) [217, с.10].

Тоді як до документів, які входять до третьої групи, на думку В.Д. Чернія, варто, зокрема, відносити: акти загальнодержавного рівня (Закони України: «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р., «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13 жовтня 1992 р.); нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанову Кабінету Міністрів України «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів» від 13 грудня 1999 р. тощо); акти місцевої нормотворчості (статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, регламенти виконавчих органів місцевих рад та інші рішення, акти виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а також акти інших органів, що належать до системи органів місцевого самоврядування в Україні) [217, с.11]. Тобто вчений змішує різні за ієрархією нормативні акти в цих двох групах, як і у першій групі. При чому, у межах другої та третьої груп можна виокремлюються але не називаються підгрупи. Крім того, не зовсім зрозуміло, чим деякі нормативні акти другої групи суттєво відрізняються від третьої групи нормативних актів. Оскільки, спільним як у нормативних актів другої групи, так і нормативних актів третьої групи є те, що всі вони регулюють функціонування органів місцевого самоврядування. Лише у другій групі – всієї системи таких органів, а у третій групі – лише окремих органів.

Це, наприклад, стосується Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., котре віднесено вченим до другої групи. Тоді як Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р.

розуміється лише як нормативний акт, що регулює функціонування окремих органів місцевого самоврядування, хоча адміністративні послуги надаються у всіх територіальних громадах, які є основою місцевого самоврядування.

В.Д. Черній з цього приводу зазначає, що віднесені до третьої групи документи стосуються або функціонування окремих органів системи місцевого самоврядування, або функціонування органів місцевого самоврядування на окремій території[217, с.11]. Проте можна казати, що й Виборчий кодекс України стосується функціонування не всієї системи органів місцевого самоврядування, а лише тих суб'єктів публічного адміністрування, які обираються безпосередньо жителями громад. Тоді як на посадових осіб виконавчих комітетів, відділів, управлінь й інших створюваних обраними жителями громади виконавчими органами, що також можуть виконувати функції публічного адміністрування, положення цього кодексу не розповсюджуються. Тому цей нормативний акт можна віднести і до третьої групи. Зважаючи на вищевикладені зауваження, класифікацію В.Д. Чернія недоцільно застосовувати стосовно побудови системи нормативних актів, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Найкращою, на нашу думку, є позиція А. Ткачука, який поділяє законодавство, що визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності на наступні рівні: «1) Конституція України – закладає конституційні основи місцевого самоврядування; 2) закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення»; 3) закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад: «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про Всеукраїнський та місцеві

референдуми»; 4) закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; «Про розмежування земель державної та комунальної власності»; 5) галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Основи законодавства України про культуру», «Основи законодавства про освіту», «Про охорону здоров'я», «Про охорону навколишнього природного середовища» і т.ін.; 6) нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо); 7) нормативні акти місцевої влади, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування у певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо)»[201, с.38].

Тобто при побудові системи нормативних актів, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, доцільно використовувати поєднання декількох критеріїв, а саме: залежно від рівня, на якому здійснюється регулювання, враховуючи юридичну силу, а також функціональне призначення нормативних актів.

Враховуючи вищевикладене, до адміністративно-правових норм, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні слід віднести наступні групи нормативних актів:

1) Конституція України, у якій закладено конституційні основи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад;

2) закони, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення»;

3) законодавчі акти, що визначають порядок формування органів самоврядування територіальних громад та обрання їх голів: Виборчий кодекс України та Закон України: «Про місцеві вибори»;

4) галузеві законодавчі акти, що визначають порядок функціонування суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад за основними напрямками їх діяльності, у різних сферах правовідносин: Бюджетний кодекс України; Водний кодекс України; Господарський кодекс України; Земельний кодекс; Податковий кодекс України; Цивільний кодекс України; закони України: «Про адміністративні послуги», «Про засади державної регіональної політики», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про культуру», «Про освіту», «Про охорону здоров'я», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про соціальні послуги» тощо;

5) підзаконні нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що деталізують порядок і умови реалізації норм тих законодавчих актів, що стосуються всіх аспектів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад: Указ Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні»; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки; Постанови Кабінету Міністрів України: «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та

інших органів», «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»; Наказ Міністерства розвитку громад та територій України «Про затвердження переліків проектів, що фінансуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України» тощо;

б) нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, що встановлюють особливості здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності у певній громаді: статuti громад, регламенти рад та виконкомів, акти виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, положення про комісії ради, акти інших суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад тощо.

Що стосується адміністративно-правових відносин, які складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, як другої важливої складової розгляданого нами механізму, то вони є головним засобом досягнення цілі відповідного різновиду правового регулювання. Особливості таких суспільних відносин ми розглянули коли висвітлювали предмет адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Тому залишається розглянути їх структуру.

Так, у теорії адміністративного права існує три позиції щодо структури адміністративно-правових відносин.

Згідно з першою позицією, прихильниками якої є О. Воюцька та О. Каплій, складовими елементами адміністративно-правових відносин є суб'єкти, об'єкти та юридичні факти [30, с. 47].

Прихильних другої позиції, В.В. Шуба до структурних елементів адміністративно-правових відносин відносить: суб'єктів адміністративно-правових відносин, об'єкти адміністративно-правових відносин, зміст адміністративно-правових відносин та юридичні факти як підстави для виникнення, зміни й припинення адміністративно-правових відносин [226, с. 11]. Так само вважають і автори підручника

«Адміністративне право України. Повний курс» за редакцією В. Галунька та О. Правоторової [7, с. 21]. Тобто відмінність від першої позиції полягає у тому, що до переліку ознак додано зміст адміністративно-правових відносин.

Згідно з третьою позицією складовими таких відносин є: об'єкти (дія, поведінка людей, матеріальні предмети, речі), суб'єкти (громадяни, особи, державні органи, підприємства, установи, організації тощо) і зміст відносин (сукупність прав і обов'язків сторін) [34, с. 14–16; 84, с. 103]. Тобто відмінність цієї позиції від першої полягає у тому, що замість юридичних фактів складовою розгляданих відносин являється їх зміст. Тоді як відмінність від другої позиції у тому, що юридичні факти не входять до змісту адміністративно-правових відносин.

На нашу думку, зміст адміністративно-правових відносин у будь-якому разі має бути складовою частиною таких відносин, оскільки без врахування змісту не можливо з'ясувати взаємозв'язок між суб'єктами та об'єктами будь-яких правовідносин.

Юридичними фактами є конкретні життєві обставини, з якими норми адміністративного права пов'язують виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин [7, с. 21]. При чому, у теорії права вони визнаються єдино можливими підставами виникнення, зміни й припинення будь-яких правовідносин, у тому числі й адміністративних [65, с. 346]. Тобто юридичні факти дуже тісно пов'язані з правовідносинами, оскільки у деяких випадках можуть обумовлювати їх існування.

Однак О. Золотухіна вважає, що у такому разі не досить обґрунтованим виявляється віднесення юридичного факту до структури таких правовідносин, адже через змістову характеристику цієї події не відбувається зміна сутності таких зв'язків між суб'єктами з приводу використання об'єкта [70, с. 68]. Так, можливо зміна сутності і не відбувається, але це не означає, що юридичні факти не повинні входити до структури відносин. Просто вони відрізняються від інших елементів правовідносин тим, що вони мають інший характер, оскільки за своєю суттю є динамічними явищами, тоді

як інші елементи є незмінними складовими.

Тому ми підтримуємо позицію А.М. Горбача, що юридичні факти є динамічним (процедурним) елементом адміністративно-правових відносин, як конкретні життєві обставини, з якою норми адміністративного права пов'язують виникнення, зміну або припинення таких відносин[40, с.175]. Головне призначення юридичних фактів у процесі публічного адміністрування полягає у забезпеченні виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти забезпечують перехід від загальної моделі поведінки, закріпленої в адміністративно-правовій нормі, до конкретних адміністративно-правових відносин[7, с. 21]. Тому їх наявність у структурі правовідносин у якості динамічного елемента видається цілком обґрунтованою.

Таким чином, до структури адміністративно-правових відносин, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад у якості статичних елементів входять об'єкти, суб'єкти та зміст таких відносин, а також юридичні факти, як їх динамічні елементи.

Під об'єктами адміністративно-правових відносин розуміються ті матеріальні, духовні та інші соціальні блага, заради яких виникають правовідносини і які мають публічну цінність. Тобто об'єктом адміністративно-правових відносин може бути все, що здатне слугувати здійсненню публічних інтересів. У цій ролі можуть бути права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб[7, с. 21-22]. Наприклад, об'єктом адміністративно-правових відносин, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад виступає право жителів громади на отримання якісних адміністративних послуг.

Об'єкти адміністративно-правових відносин поділяють на три групи: 1) нематеріальні особисті блага людини – життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність, безпеку, свободу пересування та ін.; 2) матеріальні –

предмети матеріального світу, створені природою чи людиною; 3) дії суб'єктів адміністративно-правових відносин, коли суб'єкт чи об'єкт публічного управління має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання певних дій[7, с. 22]. Всі ці складові є характерними і для розгляданого нами виду адміністративно-правових відносин.

Таким чином, під об'єктами адміністративно-правових відносин, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад слід розуміти матеріальні, духовні та інші соціальні блага, що становлять публічну цінність для жителів відповідної громади, а також діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, що пов'язана із ефективним забезпеченням цих жителів такими благами.

Суб'єктами адміністративно-правових відносин визнаються учасники таких відносин, які вступають у них з метою задоволення своїх інтересів і потреб, мають для цього суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями [7, с. 21].

С.Г. Стеценко зазначає, що суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; громадяни України; іноземні громадяни та особи без громадянства; об'єднання громадян тощо. Традиційно всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин поділяють на індивідуальних (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, особи зі спеціальним адміністративно-правовим статусом) і колективних (об'єднання громадян, підприємства, установи, організації, органи місцевого самоврядування) [193, с. 67]. Тобто у розгляданому нами різновиді адміністративно-правових відносин є дві сторони. З одного боку суб'єктами виступають посадові особи, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність в органах самоврядування територіальних громад, тобто суб'єкти публічного адміністрування. Тоді як з іншого – окремі фізичні особи, юридичні особи, посадові особи юридичних осіб публічного права та інші суб'єкти, що приймають участь у суспільних



відносинах, пов'язаних із публічним адмініструванням органів самоврядування територіальних громад, вступаючи при цьому у взаємодію із посадовими особами органів самоврядування таких громад та реалізуючи свої суб'єктивні права і виконуючи обов'язки.

Відмітимо також, що під юридичною особою ми розуміємо, спираючись на тлумачення цього поняття у ст.81 Цивільного кодексу України, як юридичних осіб приватного права, так і юридичних осіб публічного права.

Для розгляданого нами виду адміністративно-правового регулювання з'ясування змісту адміністративних правовідносин набуває важливого значення, оскільки органи місцевого самоврядування відносяться до публічної влади, і в умовах децентралізації влади, на місцях мають максимально сприяти реалізації прав і свобод людини та громадянина, а у разі їх порушення забезпечити належне відновлення та захист[98, с. 180].

Під змістом адміністративно-правових відносин розуміється «сукупність суб'єктивних публічних прав (публічної правоможності) та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки»[7, с. 22]. Тобто «зміст адміністративних правовідносин складають суб'єктивні юридичні права та обов'язки. Суб'єктивні юридичні права - це міра дозволеної поведінки, а юридичні обов'язки - міра необхідної поведінки (обов'язок в одних випадках утримуватися від певних дій, а в інших - здійснювати їх). Як права, так і обов'язки забезпечується відповідними нормами»[84, с. 103]. З цього випливає, що в адміністративно-правових відносинах, які складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад змістом таких відносин виступає сукупність повноважень та обов'язків посадових осіб, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у територіальних громадах, а також сукупність прав та обов'язків жителів таких громад, із необхідним кореспондуванням певного права одного

суб'єкта таких відносин з відповідним обов'язком іншого та навпаки.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» мешканець певної територіальної громади звертається до відповідного центру надання адміністративних послуг у територіальній громаді, за отриманням однієї чи декількох адміністративних послуг. Це звернення, у свою чергу, породжує обов'язок у суб'єктів надання таких послуг щодо надання відповідної адміністративної послуги. Водночас, у отримувача адміністративної послуги також виникає обов'язок щодо сплати адміністративного збору за надання такої послуги, крім послуг у сфері соціального забезпечення громадян [135].

Таким чином під адміністративно-правовими відносинами, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад ми розуміємо форму соціальної взаємодії суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад із жителями таких громад, що виникає на підставі норм адміністративного права з метою ефективного забезпечення спроможності територіальних громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів, коли учасники такої взаємодії мають суб'єктивні права та обов'язки, що кореспондуються між собою.

Акти реалізації адміністративно-правових норм є третьою основною складовою механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Саме за їх допомоги продукується поява і відбувається упорядкування суспільних відносин у досліджуваній сфері.

Ми згодні із М.Д. Гнатюком, що реалізація права має величезне значення, оскільки саме шляхом правореалізації здійснюються суб'єктивні права та обов'язки, без яких учасники не зможуть самостійно втілити правові норми у життя. Крім того, норми права встановлюють специфіку правовідносин, відповідно до якої визначається поведінка учасників правовідносин. Реалізація норм права необхідна також у разі виникнення спору між учасниками правовідносин. І нарешті, реалізація норм права

виникає з необхідності контролю з боку держави за законністю та доцільністю дій учасників правових відносин або коли вимагається офіційне підтвердження наявності або відсутності конкретних фактів та спеціальне їх юридичне оформлення [37, с. 83]. Вищесказані тези стосуються і реалізації норм адміністративного права, як однієї із самостійних галузей права, що має власні джерела, які потребують реалізації за допомогою певних актів.

Як зазначає О.В. Легка, «за характером дій правореалізуючих суб'єктів розрізняють такі форми реалізації норм права, як: дотримання (суб'єкт не вчиняє дій, заборонених приписами права); виконання (суб'єкт виконує дії, до яких його зобов'язують приписи норми права); використання (суб'єкт відповідно до своїх інтересів і потреб використовує права, надані йому відповідно до приписів норм права); застосування (діяльність державних органів або посадових осіб, що спрямована на реалізацію норм права з метою вирішення конкретної справи шляхом видання індивідуально-правових приписів)» [99, с. 31].

Відповідно, розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, Н.Ф. Вашук вважає, що акти реалізації норм права «знаходять свій зовнішній прояв у таких форматах: а) додержання або дотримання норм права (пасивна поведінка суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України); б) використання норм права (вибіркова поведінки суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України; в) виконання норм права (активна поведінка суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України; г) застосування норм права (опціональна поведінка суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, наприклад, укладання контракту про проходження державної служби в Мінекономіки, тобто письмового договору між громадянином України та державою, від імені якої виступає міністерство, для визначення правових відносин між сторонами; видання наказу про прийняття

особи на державну службу чи призначення її на належну посаду на основі контракту)» [23, с.87].

Важливе значення серед цих форм реалізації норм права має така форма, як застосування норм права. Оскільки, «саме від якості та ефективності діяльності у застосуванні норм права в багатьох випадках залежить реальне втілення правових приписів у правовій дійсності, свідомо-вольових діях людей» [25, с. 25]. Застосування норм адміністративного права має вияв у виданні уповноваженими особами таких індивідуально-правових приписів, як індивідуальні адміністративні акти.

Ми підтримуємо думку Л.О. Золотухіної, що «адміністративний акт має розглядатися як основна форма діяльності органів публічного управління. Метою видання адміністративного акта є врегулювання діяльності суб'єктів відповідної категорії правових відносин. В основу відмежування адміністративного акта від нормативного акта має бути покладене коло застосування його положень. Нормативні положення адміністративного акта поширюються на визначене коло суб'єктів, застосування цього акта може бути обмежене в часі, а також, як правило, визначається доцільність припинення його застосування в разі досягнення мети його видання» [70, с.70]. Адміністративні акти індивідуального характеру уповноважені приймати і суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад в Україні.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такими індивідуальними адміністративними актами можуть бути, зокрема, акти, що стосуються: подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті (пп. 3 п. а ст. 30); прийняття рішень про розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування транспортних засобів та стоянок таксі на вулицях і дорогах населених пунктів (пп. 7-1 п. а ст. 30);

погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення (пп. 4 п. б ст. 33); підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (пп. 8 п. б ст. 33); погодження проектів землеустрою (пп. 9 п. б ст. 33)[145] тощо.

При чому, «унаслідок укладення адміністративного акта можуть бути реалізовані інші форми правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема укладення адміністративного договору, ініціювання вчинення певних адміністративних проваджень. Індивідуальний адміністративний акт може бути підставою для виникнення, зміни та припинення не лише адміністративних чи адміністративно-процесуальних відносин, а й цивільних, господарських правових відносин. Зрештою, адміністративний акт є дієвим способом захисту порушення права або інтересу, а також формою вирішення правового конфлікту в адміністративному порядку»[70, с.71].

Зважаючи на вищевикладене, у досліджуваному нами механізмі адміністративно-правового регулювання акти реалізації норм права можуть мати наступні форми:

1) використання адміністративно-правових норм (активна або пасивна добровільна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні діянь, передбачених в уповноважуючих нормах);

2) виконання адміністративно-правових норм (активна добровільна або примусова поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні передбачених у зобов'язуючих нормах дій);

3) дотримання адміністративно-правових норм (пасивна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у нездійсненні ними заборон, передбачених у відповідних

адміністративно-правових нормах);

4) застосування адміністративно-правових норм (владноорганізуюча поведінка уповноважених суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у виданні ними індивідуальних правових приписів – адміністративних актів, спрямованих на вирішення конкретних справ).

### **Висновки до розділу 1**

1. Розгляданий вид адміністративно-правового регулювання є невід'ємною частиною загального правового регулювання суспільних відносин в Україні.

2. Під правовим регулюванням розуміється вплив державних органів, органів місцевого самоврядування та їх уповноважених осіб за допомогою норм права на суспільні відносини та їх учасників з приводу створення, управління та забезпечення існування таких відносин в інтересах суспільства та держави.

3. Адміністративно-правове регулювання можна визначити як вплив на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування державних та муніципальних органів і їх посадових осіб, що має виконавчо-розпорядчий характер з метою упорядкування, охорони і розвитку таких відносин з тим, щоб досягнути ефективного забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави.

4. Під адміністративно-правовим регулюванням діяльності територіальних громад в Україні розуміється взаємоузгоджена система форм, методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян в частині упорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання

адміністративних послуг з метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

5. Об'єктами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є наступні складові:

- адміністративні послуги, що надаються у територіальних громадах, оскільки розглядалий вид адміністративно-правового регулювання здійснюється, зокрема, з приводу надання комплексу таких послуг жителям територіальних громад;

- відносини публічного адміністрування, тобто ті напрямки, за якими здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад: питання місцевого значення, що визначені у ст.143 Конституції України; заходи соціально-економічного та культурного значення; соціальні послуги; права, свободи та законні інтереси жителів громади; заходи із забезпечення громадської безпеки та громадського порядку у територіальній громаді; заходи із соціального захисту жителів громади;

- виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

7. Предметом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є наступні складові:

- внутрішні суспільні відносини, що виникають та існують у сфері управління адміністративно-правовою діяльністю, пов'язаною із публічним адмініструванням всередині представницьких та виконавчо-розпорядчих органів територіальних громад. Це можуть бути, наприклад, відносини пов'язані із проходженням служби в таких органах. Такі відносини є дуже схожими із відносинами всередині органів виконавчої влади, проте у них є одна важлива відмінність. Якщо в органах виконавчої влади існують імперативно-владні відносини, засновані на засадах підпорядкування нижчого суб'єкта публічної адміністрації вищому органу, тобто побудована так звана «вертикаль влади», то в органах місцевого самоврядування такого вертикального підпорядкування не існує. Тобто імперативно-владні

відносини виникають та реалізуються лише всередині певного органу місцевого самоврядування;

- зовнішні суспільні відносини, що пов'язані з участю в різних формах жителів громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад. Їх особливістю, на відміну від відносин, у яких беруть участь органи виконавчої влади, є те, що жителі територіальної громади можуть брати активну участь у створенні та регулюванні таких відносин.

8. До системи методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести як сукупність основних загально-правових методів – імперативного та диспозитивного, так і додаткових: заохочення, переконання, примусу та рекомендацій. Крім того, залежно від особливостей взаємовідносин суб'єктів правовідносин можна використовувати такі методи, як: координації, субординації та реординації. Використання того чи іншого методу залежить від виду правовідносин, для впливу на які застосовуються такі методи.

9. Види адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад залежно від особливостей правового інструментарію, що використовується в процесі юридичної регламентації суспільних відносин:

- нормативне регулювання, що здійснюється, у першу чергу, на підставі тієї системи нормативних актів, що регламентують правове становище суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад та основні засади здійснення місцевого самоврядування. До таких нормативних актів слід віднести Конституцію України, у якій закладено конституційні основи місцевого самоврядування, а також закони, що регулюють основні засади місцевого самоврядування, а також повноваження суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах



місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення» тощо;

- індивідуальне адміністративно-правове регулювання, що здійснюється за допомогою індивідуальних адміністративних актів правозастосовного характеру, що видаються суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад: статути територіальних громад, розпорядження, що приймають сільський, селищний чи міський голови та регламенти місцевих рад тощо.

10. Розглядаючи види адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад за характером розподілу компетенції з юридичної регламентації суспільних відносин зроблено висновок, що воно повинно здійснюватися на засадах децентралізованого управління, коли всі повноваження із здійснення публічного адміністрування делеговано суб'єктам публічного адміністрування територіальних громад і ті самостійно можуть реалізувати повноваження із надання адміністративних послуг або вирішення питань місцевого значення, що віднесені до їх компетенції. Субординаційний вид правового регулювання може застосовуватись при використанні імперативного методу для впливу на імперативно-владні відносини, що виникають та реалізуються всередині певного органу місцевого самоврядування. Координаційне правове регулювання можливо застосовувати при застосуванні диспозитивного методу, для впливу на суспільні відносини пов'язані з участю жителів громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення.

11. Підтримується позиція щодо поділу функцій адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад на загальні та спеціальні. До загальних функцій віднесено: прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю та інформаційного забезпечення. До спеціальних – такі функції, як: бюджетно-фінансова, матеріально-технічна, нормотворча, регулювання, інноваційна, установча.

12. Під принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні пропонується розуміти сукупність

основоположних ідей або засад, що являють собою фундаментальні вихідні положення, необхідні для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад діяльності, спрямованої на ефективне та якісне виконання тих завдань, що поставлено перед ними.

До загальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні слід відносити: законність, гуманізм, демократизм, децентралізація, об'єктивність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, керованість, комплексність та плановість.

До спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні належать наступні принципи: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

13. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад – це система організаційних та правових засобів, за допомогою яких забезпечується підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення, з приводу забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

14. Основними структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в

Україні, на нашу думку є: а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад; в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у додержанні, використанні, виконанні та застосуванні положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів, що беруть участь у процесі публічного адміністрування діяльності територіальних громад.

До додаткових елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні можна віднести наступні складові: акти застосування норм права, акти тлумачення норм права, юридичні факти, правову свідомість, а також такі принципи адміністративного права, як законність і демократизм.

15. До адміністративно-правових норм, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні слід віднести наступні групи нормативних актів: 1) Конституція України, у якій закладено конституційні основи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад; 2) закони, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення»; 3) законодавчі акти, що визначають порядок формування органів самоврядування територіальних громад та обрання їх голів: Виборчий кодекс України та Закон України: «Про місцеві вибори»; 4) галузеві законодавчі акти, що визначають порядок функціонування суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад за основними напрямками їх діяльності, у різних сферах правовідносин: Бюджетний кодекс України; Водний кодекс України; Господарський кодекс України; Земельний кодекс;

Податковий кодекс України; Цивільний кодекс України; закони України: «Про адміністративні послуги», «Про засади державної регіональної політики», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про культуру», «Про освіту», «Про охорону здоров'я», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про соціальні послуги» тощо; 5) підзаконні нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що деталізують порядок і умови реалізації норм тих законодавчих актів, що стосуються всіх аспектів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад: Указ Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні»; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки; Постанови Кабінету Міністрів України: «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів», «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»; Наказ Міністерства розвитку громад та територій України «Про затвердження переліків проектів, що фінансуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України» тощо; 6) нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, що встановлюють особливості здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності у певній громаді: статuti громад, регламенти рад та виконкомів, акти виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, положення про комісії ради, акти інших суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад тощо.

16. Під адміністративно-правовими відносинами, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного

адміністрування територіальних громад розуміється форма соціальної взаємодії органів публічного адміністрування територіальних громад із жителями таких громад, що виникає на підставі норм адміністративного права з метою ефективного забезпечення спроможності територіальних громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів, коли учасники такої взаємодії мають суб'єктивні права та обов'язки, що кореспондуються між собою.

17. Акти реалізації адміністративно-правових норм права можуть мати наступні форми: 1) використання адміністративно-правових норм (активна або пасивна добровільна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні діянь, передбачених в уповноважуючих нормах); 2) виконання адміністративно-правових норм (активна добровільна або примусова поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні передбачених у зобов'язуючих нормах дій); 3) дотримання адміністративно-правових норм (пасивна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у нездійсненні ними заборон, передбачених у відповідних адміністративно-правових нормах); 4) застосування адміністративно-правових норм (владноорганізуюча поведінка уповноважених суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у виданні ними індивідуальних правових приписів – адміністративних актів, спрямованих на вирішення конкретних справ).

## РОЗДІЛ 2

### ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

#### 2.1. Правові форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні

Публічна діяльність будь-яких органів місцевого самоврядування, як і органів державної влади, повинна знаходити свій прояв у певних правових формах. Без належного юридичного оформлення будь-яке діяння певного органу чи його посадової особи, пов'язане із установленням або застосуванням норм права, не може бути визнано законним, що в подальшому може навіть призвести, у найгіршому випадку, до втрати легітимності рішень такого органу.

Саме у правових формах управлінської діяльності найбільш чітко виражені владні повноваження, що надаються органам управління для реалізації закріплених за ними функцій [115, с. 6]. Вищенаведені тези стосуються й публічної діяльності представницьких та виконавчих органів самоврядування територіальних громад в Україні, оскільки вони є невід'ємною складовою системи органів місцевого самоврядування, а тому свою діяльність, пов'язану із застосуванням норм права, також повинні здійснювати у рамках певних правових форм адміністративно-правового регулювання.

Тому актуальність дослідження правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні обумовлена тим, що під час здійснення публічного адміністрування діяльністю громад, уповноважені на таку діяльність суб'єкти можуть застосовувати різні за змістом та формою правові засоби, які зазнають постійних змін у зв'язку з розвитком суспільства, а тому потребують постійного аналізу.

Відзначимо, що загалом форми адміністративно-правового регулювання діяльності різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування досліджували багато вітчизняних вчених, серед яких, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.О. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, Д.В. Журавльов, С.С. Засуцько, С.В. Ківалов, Ю.С. Кіцул, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Ю.В. Пирожкова, С.Г. Стеценко, О.Ш. Чомахашвілі, О.Б. Черномаз та інші. Проте окремо як правові, так і неправові форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні не досліджував жоден вчений.

Для початку з'ясуємо, що загалом являють собою форми адміністративно-правового регулювання діяльності певного органу.

Як зазначають І.О. Грицай та Л.Р. Наливайко, що «термін «форма» означає вид або будь-який вияв певного змісту. Якщо функції розкривають основні напрямки діяльності, то форми – шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми показують, як практично здійснюється діяльність. Форми діяльності визначаються характером відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Це означає, що в процесі взаємодії відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства та відповідних підзаконних нормативних актів самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, що віднесені до їх компетенції» [112, с. 138]. Тобто кожен суб'єкт державного або муніципального управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, що, як правило, дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, і тим самим відобразити зміст управлінської діяльності у тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам або інтересам окремої громади [82, с. 208–209].

У теорії адміністративного права форми діяльності публічної адміністрації розуміються як «зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів

публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави»[8, с. 132]. Тобто формами адміністративно-правового регулювання за своєю суттю є група діянь.

А Я. Журавель визначає форму управлінської діяльності органів місцевого самоврядування як зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети [60, с. 113].

За своєю суттю такі поняття можна використовувати і для характеристики форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, як основи органів місцевого самоврядування. Оскільки саме територіальні громади, що функціонують на базовому рівні місцевого самоврядування, за допомогою місцевих виборів, у яких беруть участь жителі відповідних громад, формують представницькі органи місцевого самоврядування, які, разом з утвореними ними виконавчими органами, у подальшому здійснюють свою діяльність у різних формах, що потребують, зокрема, й адміністративно-правового регулювання.

Отже, форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад – це зовнішній прояв групи управлінських діянь представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадських формувань, що здійснюється ними під час реалізації наданих їм повноважень, пов'язаних з публічним адмініструванням територіальних громад.

На сьогодні в юридичній науці, зокрема й сфері адміністративного права, відсутній єдиний підхід щодо критеріїв класифікації форм діяльності органів державного та муніципального управління.

Так, В.К. Колпаков вважає, що форми діяльності можна поділяти, виходячи із реалізації методів управління: 1) видання нормативних актів



управління (встановлення норм права, адміністративна правотворчість); 2) видання ненормативних актів управління (застосування норм права, видання індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); 3) укладання адміністративних договорів; 4) здійснення реєстраційних, інших юридично значущих дій; 5) провадження організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій[82, с. 209].

Р.Д. Саунін за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяє на: «1) видання адміністративних актів: видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладання адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій»[8, с. 132].

А Я.В. Журавель пропонує «усі форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування (як і форми управління загалом) за ознакою наявності правового ефекту класифікувати на юридично значущі та юридично незначущі. Так, до юридично значущих форм пропонується віднести: 1) видання нормативних актів; 2) видання ненормативних актів; 3) укладання договорів; 4) здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. Юридично незначущими формами пропонується вважати: 1) здійснення організаційних дій та 2) виконання матеріально-технічних операцій»[61, с. 12]. На нашу думку, за своєю суттю така класифікація є поділом всіх форм управлінської діяльності на правові (юридично значущі) та неправові (юридично незначущі) форми, тільки з іншим текстуальним оформленням.

Тому ми є прихильниками саме традиційного поділу форм управлінської діяльності на правові та неправові (організаційні) за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми [193, с. 167]. Така класифікація не є складною в розумінні та найкраще виражає відмінності в сутності різних форм управлінської діяльності.

Наприклад, С.В. Ківалов поділяє форми державного управління на

правові та неправові, до яких належать: видання нормативних та індивідуальних актів управління; укладання адміністративних договорів; виконання юридично-значимих дій (державна реєстрація, ліцензування тощо); проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій. Перші чотири форми науковець відносить до правових, тому що вони тягнуть правові наслідки, дві останні - неправові, адже не зумовлюють виникнення правових наслідків [1, с. 176-179]. Виходячи з цього, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні також може здійснюватися у правовій та неправовій формах.

Неправові форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад ми розглянемо окремо у наступному підрозділі, а в межах цього підрозділу проаналізуємо правові форми адміністративно-правового регулювання діяльності таких громад.

У теорії держави і права під правовими формами реалізації функцій держави розуміється передбачена законом, однорідна за способом зовнішнього вираження та юридичними наслідками діяльність державних органів, що виявляється у створенні і втіленні в життя юридичних актів [196, с. 104]. У адміністративному праві «правова форма управління, як правило, характеризується такими ознаками: встановлюється в нормативному акті; має державно-владну природу; має підзаконний та управлінський характер дій і підзаконний характер повноважень органів управління та їх посадових осіб; головний її зміст - виконавчо-розпорядча діяльність» [22, с. 63]. За загальним розумінням до правових форм «належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини. Призначення ж правових форм полягає у забезпеченні та посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й у своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян» [47, с. 101]. На нашу думку, правові

форми адміністративної діяльності територіальних громад також мають вищенаведений зміст, тобто основними формами адміністративно-правового регулювання такої діяльності є управлінська та нормотворча.

Отже, під правовими формами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад слід розуміти способи реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення та пов'язані із виконанням управлінської або нормотворчої діяльності у порядку, передбаченому відповідними правовими приписами, і пов'язані із настанням юридично значимих результатів у муніципальній сфері.

Що стосується класифікації правових форм діяльності, то Ю.П. Битяк вважає, що конкретні форми державного управління органічно пов'язані з правовими формами діяльності взагалі: правостановлювальною, правовиконавчою та правоохоронною. Відповідно вчений розрізняє чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (адміністративних) актів управління; 3) вжиття організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [16, с. 59]. З цієї класифікації до правових форм діяльності можна віднести лише перші дві форми, а дві останні – до неправових.

А Л.Р. Наливайко та О.І. Грицай до правових форм відносять: прийняття нормативних та індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління, укладання адміністративних договорів, здійснення юридично-значимих дій [112, с. 141].

Зважаючи на вищевикладене, до правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести:

1) прийняття нормативно-правових актів: статутів територіальних громад (Статут територіальної громади міста Біла Церква [190], Статут територіальної громади міста Новомосковська [191], Статут територіальної

громади міста Токмак Запорізької області[192] тощо), регламентів місцевих рад (Регламент Новомосковської міської ради VIII скликання[168], Регламент роботи Сумської міської ради VIII скликання[170]), регламентів виконавчих органів місцевих рад (Регламент роботи виконавчих органів Сумської міської ради[169], Регламент виконавчих органів Херсонської міської ради[167]), інструкцій (Інструкція з діловодства у виконавчому комітеті Новомосковської міської ради[72]), положень (Положення про цільовий фонд міської ради міста Полтава[130]; порядків (Порядок демонтажу, обліку та зберігання спеціальних конструкцій, встановлених на місцях, які перебувають в комунальній власності міста Полтава[133]), правил (Правила розміщення зовнішньої реклами та спеціальних конструкцій для розміщення зовнішньої реклами в м. Полтаві[134]), програм (Програма соціально - економічного та культурного розвитку м. Новомосковська на 2021 рік[160]); інших нормативних документів, що містять правові норми загального характеру (Кодекс етичної поведінки посадових осіб виконавчого комітету Новомосковської міської ради[80], Типовий договір про надання в користування місць, які перебувають у комунальній власності, для розташування спеціальних конструкцій у м. Полтава[199]);

2) прийняття індивідуальних та ненормативних правових актів. Наприклад, Рішення міської ради м. Запоріжжя «Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Запорізької міської ради»[123], Рішення Виконавчого комітету Запорізької міської ради «Про закріплення на праві господарського відання за комунальним автотранспортним підприємством-082801 «Комунсантрансекологія» контейнерних майданчиків для твердих побутових відходів, які розташовані на прибудинкових територіях м.Запоріжжя»[139], Розпорядження міського голови м. Запоріжжя №187р від 29 жовтня 2021 р. «Про проведення приписки до призовних діляниць громадян України 2005 року народження у січні-березні 2022 року» [150];

3) укладання адміністративних договорів. Наприклад, договору про

погашення заборгованості перед територіальною громадою міста Полтави за виконання гарантійних зобов'язань, укладений між комунальним підприємством «Полтаваелектроавтотранс» Полтавської міської ради та бюджетно-фінансовим управлінням виконавчого комітету Полтавської міської ради від 24.04.2019 №27[138];

4) вчинення інших юридично значущих дій на основі законів або на основі прийнятих підзаконних нормативних адміністративних актів. Наприклад, складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил паркування; відповіді на звернення, скарги та заяви окремих громадян тощо.

Зважаючи на те, що управлінська діяльність керівних органів територіальних громад є близькою за своєю суттю до діяльності органів виконавчої влади, вищенаведену класифікацію правових форм їх діяльності може бути враховано і при здійсненні характеристики форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

Такий висновок впливає з думки О.М. Головки, що органи місцевого самоврядування, й територіальні громади як їх основа, виконують завдання однорідного характеру з державними та проводять в життя функції державного управління на місцевому рівні, крім того є органами не держави, а територіальних громад, як особливих юридичних осіб, відмінних від держави, самостійних суб'єктів права, що вступають з державою у юридичні відносини [38, с. 6]. Тому й основні правові форми діяльності територіальних громад мають бути близькими до правових форм діяльності інших органів, що здійснюють публічне адміністрування.

Загалом, щодо різних підходів до розуміння розглядає нами форм, ми підтримуємо думку О.Ш. Чомахашвілі, що «сукупність форм, які використовують суб'єкти адміністративно-правового регулювання у своїй діяльності, не є однаковою для всіх суб'єктів. Можливість застосування тих чи інших форм залежить від правового положення останніх і визначається для кожного суб'єкта окремо його компетенцією. Обсяг компетенції, поряд із

правами, обов'язками, відповідальністю та іншими елементами правового статусу, зумовлює види і характер форм, які використовуються для реалізації функцій та досягнення мети та завдань, що стоять перед конкретними суб'єктами» [218, с. 12].

Зважаючи на вищевикладене, для детальної характеристики правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад доцільно використати підхід, що застосував Ю.С. Кіцул. Так вчений вважає, що адміністративно-правові форми діяльності місцевих органів виконавчої влади завжди пов'язані зі здійсненням ними таких владних повноважень, як правоустановчого, правозастосовного, регулятивного та правоохоронного характеру, що дає змогу охарактеризувати їх за основним компонентом – змістом [78, с. 63]. Автори підручника з адміністративного права за загальною редакцією Т.О. Коломоєць також виділяють регулятивну та правоохоронну форми адміністративно-правового регулювання [9, с. 121]. Додатковим аргументом щодо доцільності використання цього підходу є й те, що такий поділ адміністративно-правової діяльності на форми властивий і для теорії держави та права [196, с. 104]. Крім того, як вірно підмітила О.В. Усікова, що поняття «форми державного управління» та «форми адміністративно-правового регулювання» у наукових колах є тотожними або синонімічними, оскільки органи державного управління у межах своїх повноважень здійснюють певні завдання та функції держави, що реалізуються у відповідних формах управлінської діяльності [205, с. 260]. Тобто залежно від змісту діяльності, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню можна виділити наступні адміністративно-правові форми регулювання діяльності територіальних громад: нормотворча, правозастосовна, регулятивна та правоохоронна.

Отже, першою формою адміністративно-правового регулювання, яку ми проаналізуємо буде діяльність правоустановчого характеру, що за своїм змістом є правотворчою або нормотворчою.

Так «традиційно склалося, що у юридичній літературі терміни

«нормотворча діяльність» («нормотворчість») та «правотворча діяльність» («правотворчість») використовуються як синоніми та означають діяльність по виробленню юридичних норм» [180, с. 21]. А.О. Рибалкін з цього приводу слушно зазначає, що «правотворчість» можна застосовувати як родове поняття, яке охоплює два різновиди створення норм права: законотворчість і нормотворчість. Законотворчість – це створення правових норм, що закріплюються в актах вищої юридичної сили (законах). Нормотворчість – це діяльність, спрямована на прийняття актів відповідно до законів [178, с. 185]. Ми також будемо дотримуватись цього співвідношення двох термінів. Тобто для органів місцевого самоврядування властива така складова правотворчості, як нормотворчість, водночас останню можливо називати і терміном «правотворчість».

Отже, правотворчість або «нормотворчість — це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана зі встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм»[180, с. 21-22]. О.С. Дніпров виділяє, зокрема, наступні ознаки нормотворчої діяльності: «нормативні акти, що видаються за її результатами мають підзаконний характер та регламентуються чіткому законодавчому порядку; можуть затверджуватися і скасовуватися вищестоящими органами» [49, с. 160]. Нормотворчість органів місцевого самоврядування, тобто й територіальних громад, прийнято називати локальною нормотворчістю.

Щодо значення правотворчості як однієї з форм діяльності публічних органів, то правильно зазначає Ю.С. Кіцул, що «правотворчість є найважливішим засобом управління суспільством і безпосередньо пов'язана з типом держави, її формою, механізмом і функціями. Незважаючи на відмінність у розумінні правотворчості, – це завжди діяльність уповноважених органів із підготовки, доопрацювання та видання нормативних актів. Правотворчість є одним із основних елементів механізму правового регулювання суспільних відносин» [78, с. 64]. Що стосується

сфери публічного адміністрування, до якої відносяться і сфера діяльності органів самоврядування територіальних громад, то для цієї сфери «ухвалення норм права підзаконного характеру в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого (загального) характеру – нормативних. Це викликано тим, що загальні норми і правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації законодавчих норм до стадії їх правозастосування»[7, с. 22].

Суб'єктами правотворчості є: «1) громадянське суспільство (народ) та його окремі суб'єкти (територіальні громади, об'єднання громадян); 2) держава (в особі державних органів та їх посадових осіб)» [180, с. 22].

Для територіальних громад, як одних із первинних суб'єктів місцевого самоврядування, правовою основою нормативної діяльності є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [145]. Відповідно до положень цього Закону рішення нормативного характеру можуть прийматися як безпосередньо територіальною громадою шляхом місцевого референдуму, так і через представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради). Відповідна рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад в межах своїх повноважень також уповноважені приймати рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести



це питання на розгляд відповідної ради. Крім того, сільські, селищні, міські голови в межах своїх повноважень можуть видавати розпорядження[145; 180, с. 105-106].

До суб'єктів нормотворчої ініціативи регламенти місцевих рад зараховують: міського, селищного та сільського голів; депутата (депутатів) міської, селищної та сільської рад; депутатські групи, фракції; постійні комісії міської, селищної та сільської рад; виконавчі комітети міської, селищної та сільської рад; загальні збори громадян за місцем проживання[227]. Крім того, до таких суб'єктів, відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» слід віднести і старост, оскільки до їх повноважень входить, зокрема брати участь: у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу; у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу[145]. Така діяльність за своїм змістом також є правотворчою.

Серед вищеназваних суб'єктів нормотворчості особливе місце займають представницькі органи місцевого самоврядування, тому нормотворча діяльність інших суб'єктів місцевого самоврядування повинна відповідати нормативним актам, що приймаються місцевими радами територіальних громад. Локальна нормотворчість органів місцевого самоврядування характеризується тим, що такі правові акти приймаються з метою реалізації власних та делегованих повноважень, а також забезпечення їх діяльності[227].

Нормативні акти, що приймають суб'єкти нормотворчої органи місцевого самоврядування є обов'язковими для жителів відповідної територіальної громади і обмежуються певною територією. Такі локальні норми вирішують питання, неврегульовані чинним законодавством про місцеве самоврядування, таким чином усуваючи існуючі прогалини, а також

впорядковуюють нормативну базу, спрощуючи її застосування. У межах юридичної ієрархії такі правові акти можуть містити додаткові правові приписи, які не повинні суперечити законам та іншим підзаконним актам права. Як вважають деякі науковці, такі норми нині проходять стадію свого становлення, є модифікованими та пристосованими до правової сфери певними загальносоціальними явищами, що перебувають у діалектичній взаємодії [28, с. 52].

Сутність і призначення нормотворчої діяльності територіальних громад повинні полягати в тому, щоб обрати саме такий варіант регулювання або юридичної регламентації, котрий би повною мірою забезпечував права, свободи та інтереси жителів відповідної громади, проте не порушував законних прав, свобод та інтересів інших громадян України. При цьому необхідно зважати і на тенденції розвитку територіальної громади, всі об'єктивні та суб'єктивні умови для прийняття та застосування правового акта. Публічні органи територіальних громад повинні здійснювати свою правотворчу діяльність на підставі вивчення потреб відповідної громади та визначення тенденцій її розвитку. Підставою для прийняття правового акта управління є суспільно значуща проблема, невирішене питання, що має значення для адміністративно-територіальної одиниці, а можливі і держави в цілому [78, с. 64-65]. При цьому важливо, що нормативні акти, прийняті органами місцевого самоврядування, як і нормативні акти органів виконавчої влади, як влучно зазначає О.С. Дніпров «не можуть входити в колізію з вищестоящими актами, зокрема законодавчими. При такій колізії чинними визнаються законодавчі норми» [49, с. 157].

Одним із ключових нормативних актів, що приймаються у територіальних громадах є статuti таких громад. У цьому контексті цікавою є думка В.С. Куйбіди, що «статут територіальної громади є однією з форм управлінської діяльності, яка забезпечує реалізацію самостійності місцевого самоврядування на локальному рівні. У функціональному плані статuti сприяють обмеженню втручання законодавчих та виконавчих органів у

місцеві справи, розширенню прав місцевого самоврядування, наприклад, на пошук додаткових джерел прибутків, стимулювання підприємництва, формування місцевих програм тощо. В організаційному плані статuti гарантують плюралізм форм місцевого самоврядування, дозволяють населенню вибирати прийнятні для нього варіанти відносин між представницькими і виконавчими органами, організації відповідних служб» [92, с. 186-187]. На нашу думку, розробка та прийняття статутів територіальних громад за своєю суттю є різновидом нормотворчої діяльності.

Правильно зазначає О.Д. Лазор, що «нормотворча функція громади реалізується не лише через прийняття відповідних нормативних актів, що регламентують життєдіяльність території, але й через створення статутів територіальних громад як документа нормативно-процедурного характеру, який відображає особливості взаємовідносин усередині територіальної спільноти. Статут територіальної громади визначає механізм здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, порядок створення органів самоорганізації населення, гарантує всім членам територіальної громади право участі в місцевому самоврядуванні, установлює регламентні правила й процедури реалізації цього права» [96, с. 207].

Розуміння поняття нормотворчої діяльності територіальних громад буде неповним без урахування того, що таку діяльність призначено для врегулювання питань місцевого значення у територіальних громадах за різними напрямками або з питань реалізації окремих повноважень держави, що передані органам самоврядування таких громад законами. Тобто основним завданням нормотворчої діяльності територіальних громад є створення та прийняття таких нормативних актів, які б могли чітко та ефективно врегулювати усі напрями життєдіяльності відповідної територіальної громади.

Така нормотворча діяльність складається з двох видів: нормотворчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування та нормотворча діяльність окремих жителів громади.

Що стосується нормотворчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, то вона, являючись однією з найважливіших правових форм діяльності територіальних громад є діяльністю представницьких органів та уповноважених посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на прийняття, внесення змін і доповнень до нормативних актів, що призначені для врегулювання питань місцевого значення у територіальних громадах або з питань реалізації окремих повноважень держави, що передані органам самоврядування таких громад законами.

Окремі громадяни, як жителі відповідних громад, можуть бути задіяні у такій діяльності приймаючи участь у місцевих референдумах.

Місцеві референдуми «є найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення, а також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати участь в управлінні місцевими справами»[129, с. 279]. Тобто місцеві референдуми є особливим різновидом нормотворчої діяльності територіальних громад, що проявляється у безпосередньому впливі жителів певної громади на формування нормативного забезпечення її функціонування.

Другою правовою формою діяльності територіальних громад в Україні є правозастосовна діяльність, яку у теорії держави та права визначають як «діяльність державних органів, що спрямована на вирішення конкретних юридичних справ, реалізацію в життя законів і підзаконних актів шляхом винесення актів застосування права. Цей процес втілюється в оперативно-виконавчій і правоохоронній діяльності»[196, с. 104]. Правильно зазначає Н.В. Заяць, що «необхідність цієї форми зумовлена тим, що від неї залежить не тільки ступінь реалізації правових вимог, але й рівень здійснення самих функцій держави. Від того, наскільки ефективно виконуються правові вимоги, настільки ж ефективно буде і здійснення державних функцій»[197, с. 68]. Проте постає питання, а чи наділені органи місцевого самоврядування

правом здійснювати таку діяльність, що є державною? На нашу думку, відповідь на таке питання має бути схвальною, оскільки на сьогодні в Україні, у рамках процесу децентралізації влади, відбувається процес делегування значного обсягу повноважень держави органам місцевого самоврядування, тобто і територіальним громадам, як основі такого виду врядування у державі. Одним із таких повноважень є повноваження щодо застосування норм права.

Водночас, «визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами, спроможними застосовувати право, зовсім не означає втрати державно-владного характеру цього виду діяльності. Уповноважуючи органи місцевого самоврядування на видання у межах своїх повноважень правозастосовних актів, держава у такий спосіб інтегрує їх у механізм правотворчої, правозастосовної та юрисдикційної діяльності, яка, як відомо, не може проводитися на громадських засадах. Держава здійснює контроль за відповідністю Конституції та іншим законам органів місцевого самоврядування. Такий досвід набув значного поширення в європейських країнах, де таким чином відбувається не тільки залучення приватних осіб до публічної діяльності, а й зменшується витратна частина бюджетних коштів, за рахунок яких фінансується діяльність публічних органів»[75, с. 32]. Для розуміння поняття правозастосовної діяльності територіальних громад важливим є те, що таку діяльність призначено для врегулювання питань місцевого значення у територіальних громадах за різними напрямками або з питань реалізації окремих повноважень держави, що передані органам самоврядування таких громад законами. Наприклад, прийняття індивідуальних правових актів на виконання положень законодавства, що регламентує делеговане державою право надавати адміністративні послуги у територіальних громадах.

Важливо також, що «будь-яка особа не може застосовувати норми права. Такі особи чітко визначаються законодавчо, так само чітко регламентовано, у яких випадках вони застосовують норми права, порядок їх

створення, обрання, функціонування та припинення. Характерно, що у цьому випадку владний характер правозастосовної діяльності не зникає, оскільки владність як прояв одностороннього волевиявлення, здійснення владних повноважень розкривається, а також, за словами через ряд ознак, серед яких – наявність чітко визначеної компетенції органів чи осіб, які застосовують право, й обов'язковість виконання правозастосовних актів, що у необхідних випадках забезпечується держаним примусом»[75, с. 32]. У територіальних громадах такими суб'єктами виступають особи, що здійснюють функції публічного адміністрування.

Розглядана «форма діяльності охоплює такі елементи: встановлення фактичних обставин справи, пошук спеціальної правової норми для застосування в кожному конкретному випадку, встановлення юридичного значення та масштабу діяльності такої правової норми, з'ясування та тлумачення змісту цієї норми, ухвалення рішення у справі, видання індивідуального акту управління» [78, с. 75].

Таким чином, під правозастосовною діяльністю територіальних громад, ми розуміємо діяльність із прийняття правозастосовних актів суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямована на виконання положень законів та інших нормативних актів, призначених для врегулювання питань місцевого значення у територіальних громадах за різними напрямками або з питань реалізації окремих повноважень держави, що передані органам самоврядування таких громад законами.

Наступною адміністративно-правовою формою діяльності Ю.С. Кіцул називає регулятивну діяльність, під якою він розуміє діяльність, спрямовану «на створення необхідних умов для здійснення позитивного управління, яке орієнтоване на забезпечення добробуту суспільства і держави, реалізацію функцій управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній та інших сферах суспільства. Під час застосування регулятивної форми діяльності реалізуються такі функції управління, як державне регулювання, прогнозування, планування,

координація, керівництво та інші. Саме за допомогою регулятивної форми діяльності забезпечуються права і законні інтереси громадян та інших суб'єктів права, створюється необхідний порядок управління»[78, с. 75]. Тобто призначенням регулятивної форми діяльності територіальних громад в Україні слід визнати упорядкування суспільних відносин у сферах забезпечення спроможності таких громад і надання адміністративних послуг їх жителям.

Розглядана форма діяльності тісно пов'язана із регулятивною функцією права що полягає у встановленні певних правил поведінки, наділенням відповідними правами та накладенням юридичних обов'язків на суб'єктів правовідносин. Тобто за своїм змістом такий напрям правового впливу і є проявом регулятивної діяльності. Отже, можна сказати, що регулятивна функція права знаходить своє втілення у такій правовій формі діяльності як регулятивна діяльність.

А «найбільш характерними шляхами (елементами) здійснення регулятивної функції права є такі: визначення засобами норм права правосуб'єктності громадян; закріплення та зміна правового статусу громадян; визначення компетенції державних органів, у тому числі компетенції (повноважень) посадових осіб; встановлення правового статусу юридичних осіб; визначення юридичних факторів, спрямованих на виникнення, зміну та припинення правовідносин; встановлення конкретного правового зв'язку між суб'єктами права (регулятивні правовідносини); визначення оптимального типу правового регулювання стосовно конкретних суспільних відносин[68, с. 7]. Таким чином, регулятивна форма адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні полягає у визначенні та встановленні уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування органів самоврядування територіальних громад, в передбачених законами випадках, правил поведінки для суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування таких громад, наділення їх певною сукупністю прав та обов'язків у цій сфері.

Одним із проявів такої форми діяльності є регулювання суспільних відносин у сфері регуляторної діяльності. Так, відповідно до пп.1 п.б ст.27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до одного із делегованих повноважень сільських, селищних та, міських рад належить участь у здійсненні державної регуляторної політики [145]. А відповідно до ст.1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» органи місцевого самоврядування віднесено до регуляторних органів[140].

Під регуляторною діяльністю слід розуміти, зокрема, діяльність уповноважених органів із здійснення регуляторної політики під якою розуміється «напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності»[140].

Складовою регуляторної політики є прийняття регуляторних актів. Регуляторним визнається акт, якщо він у цілому «або окремі його положення були спрямовані на регулювання: господарських відносин або адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання або адміністративних відносин між іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання»[172, с. 8]. Такі регуляторні акти уповноважені приймати, зокрема, й суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад, оскільки вони мають повноваження регуляторних органів.

Наприклад, нормативно-правові акти, що стосуються встановлення чи погодження різного роду тарифів на комунальні послуги (тепло- і водопостачання, водовідведення, прибирання, вивезення та знешкодження твердих побутових відходів і рідких нечистот, тощо) є регуляторними. Такі



тарифи розраховують суб'єкти господарювання. Тобто суб'єкт господарювання встановлює плату за надані послуги і виконану роботу, враховуючи такі економічні показники, як собівартість, прибуток тощо. А рішення про затвердження таких тарифів, як правило, приймає орган місцевого самоврядування. Тим самим відбувається втручання в господарську діяльність. Таким чином, зазначене вище рішення спрямоване на правове регулювання господарських відносин, що є предметом регулювання регуляторного акту [172, с. 11]. Таким чином, органи публічного адміністрування територіальних громад завдяки використанню регулятивної форми адміністративно-правового регулювання діяльності здатні бути важливим суб'єктом реалізації регуляторної політики держави.

Що стосується правоохоронної форми діяльності, то на думку Ю.С. Кіцула, вона «пов'язана зі здійсненням контрольно-наглядової функції управління. У межах цієї форми захищаються права і свободи громадян та інших суб'єктів права, застосовуються заходи адміністративного примусу до фізичних та юридичних осіб, використовуються особливі примусові засоби та способи впливу. Правоохоронна форма діяльності покликана охороняти встановлений порядок управління, забезпечувати законний режим функціонування органів управління та посадових осіб»[78, с. 75]. На сьогодні, реалізуючи засади децентралізації влади, держава делегувала частку правоохоронних функцій пов'язаних із контролем та наглядом за діяльністю суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування територіальних громад органам самоврядування таких громад, котрі такі функції можуть реалізувати в межах тих територіальних громад, інтереси яких вони представляють.

З позиції адміністративного права «контроль як інструмент публічного адміністрування – це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права»[7, с. 222]. «Особлива

роль у системі контролю належить контролю в органах місцевого самоврядування, оскільки саме ці органи найбільш наближені до населення та щоденно з ним співпрацюють. У цьому контексті актуальним стає питання контролю якості цієї співпраці та виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, найважливішою серед яких є надання місцевих послуг»[194, с. 288]. Як зазначає дослідник контролю в органах місцевого самоврядування А. Борденюк, що «без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України»[24, с. 468 - 469]. Тому інструмент контролю досить широко застосовується у діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад. Наведемо лише деякі приклади різновидів контролю, що регламентовані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, відповідно до ч.2 ст.11: «Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади»[145]. З цієї норми випливає, що у діяльності, пов'язаній із публічним адмініструванням територіальних громад застосовуються два види контролю, залежно від характеру взаємовідносин між контролюючим суб'єктом і підконтрольним суб'єктом, а саме:

- зовнішній контроль з боку державних органів за діяльністю виконавчих органів самоврядування територіальних громад;
- внутрішній контроль з боку представницьких органів самоврядування територіальних громад за виконавчими органами таких громад.

Як правильно зазначає В.М. Цепенда, що особливість зовнішнього контролю полягає в тому, що він проводиться за непадлеглими в адміністративному відношенні контролюючому суб'єкту органами. Система зовнішнього контролю найчастіше утворюється як вузькоспеціалізована і стосується тільки певної функції або окремої сторони діяльності

підконтрольного ланки, тоді як внутрішній контроль охоплює всю діяльність обстежуваного органу[211]. Сказане повною мірою стосується і системи контролю в діяльності органів самоврядування територіальних громад.

Також зовнішній контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад уповноважені здійснювати окремі громадяни за допомогою такого інструменту як «громадський контроль» під яким Д. Сухінін розуміє «вид контролю, що здійснюється громадянським суспільством (його інституціями та окремими громадянами) та спрямований на оцінювання діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Предметом громадського контролю є дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прийняті ними рішення, документи, програми та їх виконання тощо»[194, с. 291]. Наприклад, відповідно до ч.6 ст.42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою[145]. Проте механізм реалізації такого контролю у законі не регламентовано.

До технологій громадського (соціального, суспільного) контролю Д. Сухінін також відносить: «участь громадськості в роботі дорадчих органів при органах публічної влади (громадські ради тощо); різноманітні механізми участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень; аналіз документів органів публічної влади завдяки праву на вільний доступ до інформації; отримання за вимогою інформації від органів влади щодо їх діяльності; контроль через засоби масової інформації тощо»[194, с. 291]. Такий перелік не є вичерпним. Водночас, недоліком такого контролю є те, що він не тягне для органів публічного адміністрування територіальних громад особливої відповідальності, окрім ризику для виборних органів не бути переобраними на чергових виборах.

На сьогодні в Україні «рівень правового регулювання питань громадського контролю за суб'єктами публічної адміністрації складається із сукупності розрізнених положень окремих законодавчих актів. У результаті

буває складно зрозуміти взаємозалежність деяких норм окремих нормативно-правових актів, а для представників громадськості – визначитись з власними правовими можливостями впливу на діяльність публічних органів, які де-факто фінансуються за рахунок витрат фізичних та юридичних осіб та створенні для служіння суспільству. Складно виокремити механізми захисту громадськості у сфері здійснення ними контролю, у результаті чого часто громадяни відмовляються від можливостей природної участі в удосконаленні суспільно-політичного життя як на місцевому, так і загальнодержавному рівні тощо»[50, с. 88]. Тобто слід констатувати, що у нашій державі відсутній єдиний законодавчий акт, що регламентував би поняття, систему, функції, порядок здійснення та інші складові характеристики громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. А це значно ускладнює можливість реалізації такого інституту участі громадськості в контролі за владними органами.

Щодо внутрішнього контролю, то, він являє собою систему «моніторингу, аудиту та перевірки стану виконавської дисципліни, якості управління, ефективності використання бюджетних коштів, ефективності реалізації програм, планів, стратегій, відповідності їх результатів встановленим цілям та затраченим ресурсам, а також стану дотримання національного законодавства самими органами місцевого самоврядування. Дана система також включає в себе оцінювання, моніторинг та спостереження за таким найважливішим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування, як надання послуг населенню»[194, с. 291].

Із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна виділити деякі види його види, залежно від об'єктів контролю. Відповідно до ч 8. ст.16: «сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням[145]. З вищенаведеної норми випливає такий вид контролю,

як контроль представницьких органів самоврядування відповідних територіальних громад за здійсненням делегованих ними повноважень органами самоорганізації населення таких громад.

А відповідно ч.1 ст. 17: «Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування»[145]. Тобто у даному випадку мова йде про контроль органів самоврядування відповідних територіальних громад за комунальними підприємствами, установами та організаціями, що належать таким громадам.

У ч.1. ст. 18, зокрема, зазначається, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом»[145]. А з наведеної норми випливає такий вид контролю, як контроль органів самоврядування відповідних територіальних громад за здійсненням делегованих повноважень підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності таких громад.

Наприклад, у пп.1) п.б ст.28 регламентовано здійснення, відповідно до закону, контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності[145].

Крім того, посадові особи виконавчих органів самоврядування територіальних громад уповноважені здійснювати контроль за поведінкою окремих фізичних осіб.

Такий вид контролю, наприклад, стосується осіб, що керують транспортними засобами. Відповідно до абз.1 пп. 7<sup>1</sup>) п.а ст.30 розгляданого закону на інспекторів з паркування покладено функцію здійснення контролю

за дотриманням визначених правилами паркування транспортних засобів вимог щодо розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування[145]. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» від 21 грудня 2017 року інспектори з паркування за своїм правовим статусом є посадовими особами виконавчих органів місцевих рад, на яких поширюється дія положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»[136]. Тобто вони мають правовий статус службовців місцевого самоврядування.

Інспекторам з паркування належить право, якщо вони виявили порушення правил паркування транспортних засобів, відповідно до абз. 3 пп. 7<sup>-1</sup>) п.а ст.30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснювати у випадках, визначених КУпАП, розгляд справ про адміністративні правопорушення та проводити тимчасове затримання транспортних засобів[145]. Реалізація такого права інспекторами з паркування також перебуває у межах здійснення правоохоронної форми діяльності, оскільки результатом такої діяльності є видання правозастосовних актів, особливістю яких є те, що вони спрямовані, зокрема, на відновлення порушеного права, реалізацію юридичної відповідальності особи, яка вчинила правопорушення, а отже, на охорону прав особи, захист інтересів громадян і суспільства загалом [196, с. 104].

На нашу думку, діяльність інспекторів з паркування, що полягає у притягненні винних осіб до відповідальності за порушення правил паркування транспортних засобів за ч. 1 та 3 ст. 122, ч. 1 та 2 ст. 152-1 КУпАП за своїм змістом є і наглядовою діяльністю.

Такий висновок випливає з розуміння поняття «нагляд» у адміністративному праві, відповідно до якого хоча адміністративний нагляд порівняно з контролем і є більш вузьким видом публічного адміністрування, проте «особливість нагляду полягає в тому, що він має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного

примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами»[7, с. 222].

Також контрольно-наглядові повноваження делеговано територіальним громадам у частині можливості створення ними з числа жителів громади громадських формувань з охорони громадського порядку, відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 2581-VIII.

Наприклад, згідно з даними, наданими Управлінням превентивної діяльності Національної поліції України, у 2018 році в Україні діяло 1386 громадських формувань з охорони громадського порядку у складі 47 502 осіб[207, с. 18].

Основними завданнями таких громадських формувань у сфері охорони громадського порядку є: «надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним і кримінальним правопорушенням; інформування органів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, кримінальні правопорушення, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті кримінальних правопорушень, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від кримінально протиправних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх» [159]. Для виконання цих завдань, відповідно до п.4 ч.2 ст.13 розгляданого закону члени громадських формувань мають, зокрема, право складати протоколи про деякі адміністративні правопорушення[159].

Контрольно-наглядові повноваження мають також інспектори місцевих рад з питань правопорядку та благоустрою.

Такі інспектори є службовцями місцевого самоврядування, які призначаються та звільняються з посади розпорядженням місцевого голови.

На них розповсюджуються права та обов'язки, визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». До завдань інспекторів віднесено різного виду профілактичні, перевірочні дії, заходи з реагування на правопорушення тощо. Наприклад, ведення обліку підприємств на території, роз'яснення їм екологічного законодавства, рейди з метою протидії стихійній торгівлі, незаконному вилову риби чи браконьєрства тощо, складення протоколів про адміністративні правопорушення у сфері благоустрою, складення актів обстеження місця порушення для подальшого передання органам, уповноваженим на притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення тощо[207, с. 91-92].

Водночас, О.Ю. Дрозд доречно зазначає, що для реального утвердження правоохоронних повноважень місцевого самоврядування необхідним є створення спеціальних правоохоронних органів у їх структурі. Одним з таких органів може стати муніципальна поліція, покликана гарантувати реальне забезпечення законності та правопорядку на місцях[54, с. 188-189].

Отже, правоохоронна форма адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад проявляється, зокрема, у здійсненні функцій контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування територіальних громад, що здійснюється уповноваженими посадовими особами представницьких та виконавчих органів самоврядування таких громад, органами самоорганізації населення, представниками громадських формувань.

Окреме місце займає контроль жителів територіальних громад за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування таких громад, механізм якого потребує закріплення на законодавчому рівні.



## 2.2. Організаційні форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні

Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад здійснюється, як ми з'ясували у попередньому підрозділі, не тільки у правових формах, а також і в організаційних. Тому, з метою підвищення його ефективності, задля забезпечення спроможності територіальних громад, організаційні форми адміністративно-правового регулювання діяльності таких громад, тобто, у першу чергу, суб'єктів публічного адміністрування, потребують окремого дослідження.

У теорії держави та права під організаційною формою діяльності органів держави щодо здійснення її функцій розуміють однорідну за своїм зовнішнім проявом роботу державних органів, яку здійснюють у межах певного юридичного регулювання і за дотримання вимог законності, що не тягне за собою обов'язкових юридичних наслідків[196, с. 105]. Ю.С. Кіцул під організаційними формами діяльності органів виконавчої влади, зокрема місцевих пропонує розуміти «здійснення управлінської діяльності, яка безпосередньо не пов'язана із реалізацією державно-владних повноважень»[78, с. 63]. А В.М. Сак правильно зазначає: «якщо форма управлінських дій не визначена в нормативному порядку, тобто не має правового змісту і не тягне за собою правових наслідків, то вона належить до неправових (організаційних) форм управління»[183, с. 138]. Органи місцевого самоврядування, як представники інтересів жителів відповідних громад, також уповноважені під час здійснення своєї діяльності реалізувати низку повноважень, що не мають юридичних наслідків.

Більше того, серед всіх видів діяльності, що здійснюють такі органи організаційна діяльність має найбільшу питому вагу, порівняно з іншими складовими частинами діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад. Важливість організаційної діяльності пояснюється й

тим, що завдяки їй практично реалізуються найважливіші повноваження місцевих представницьких органів: управління відповідними об'єктами, планування і координація, контроль і перевірка виконання тощо. Завдяки організаційній діяльності, розв'язуються питання правильної побудови виконавчих та інших органів; їх створення; забезпечення злагодженості й чіткості в їх роботі, визначення побудови їх структурних частин, повноважень державних службовців; чітке розмежування функцій між радами, їх органами, а також між окремими ланками й виконавцями з подальшим закріпленням їх компетенції у відповідних положеннях тощо[208].

Що стосується форм діяльності державних органів, то у теорії держави та права до організаційних видів діяльності вчені відносять наступні:

– організаційно-регулятивну – це робота державних органів, спрямована на встановлення регламенту стратегічної взаємодії між різними ланками органів державної влади з метою оперативного розв'язання поточних політичних, технічних, структурних та інших завдань;

– організаційно-матеріальну – це робота державних органів щодо забезпечення функціонування їх господарського базису, виражена в забезпеченні економічного обґрунтування, бухгалтерського обліку, аудиту, статистики, створенні системи постачання й інших ланок забезпечення різних державних функцій;

– організаційно-ідеологічну – це робота державних органів щодо систематичної взаємодії з суспільством шляхом проведення роз'яснювальних заходів, формування громадської думки, пропаганди, залучення засобів масової інформації для забезпечення розуміння діяльності органів держави і «прозорості» ухвалення ними рішень[196, с. 105]. Тобто до організаційних форм діяльності відносяться як суто організаційні, так і ті, що стосуються матеріального забезпечення державних органів.

Дещо по іншому розуміються організаційні форми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, зокрема і тих, що стосуються різних видів діяльності, в адміністративному праві.

Розглянемо деякі з думок вчених з цього приводу.

Так, автори підручника з адміністративного права за загальною редакцією Т.О. Коломоєць загалом до неправових форм адміністративно-правового регулювання відносять дві групи діянь, а саме: 1) здійснення організаційних дій; 2) виконання матеріально-технічних операцій (діловодство, складання довідок, звітів, складання юридичних актів) [9, с. 120]. При чому, такі діяння, як виконання матеріально-технічних операцій не входить до складу організаційних, а є окремою групою неправових форм адміністративно-правового регулювання.

Так само К.Ф. Білько до неправових форм адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату відносить «різного роду організаційні дії та матеріально-технічне забезпечення нотаріальної діяльності. Ці форми передбачені нормативно-правовими актами, використовуються постійно та систематично з метою забезпечення якісного виконання нотаріусами покладених на них завдань»[18, с. 544].

А Д.Є. Андреєва виділяє такі неправові форми адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні, як організаційні дії та матеріально-технічні операції[12, с. 12].

Водночас Ю.С. Кіцул аналізуючи специфіку діяльності місцевих органів виконавчої влади, вирізняє такі основні види організаційних форм цієї діяльності, як: матеріально-технічні операції; організацію роботи щодо кадрового забезпечення; засідання колегії місцевих державних адміністрацій, наради, семінари[78, с. 91]. Свою позицію щодо внесення матеріально-технічних операцій до організаційних форм вчений обґрунтовує тим, що по-перше, здійснення управлінської діяльності без них неможливо, по-друге, невиконання такого виду операцій може потягти юридичну відповідальність і, як результат, виникнення певних правовідносин. Це дає підстави стверджувати, що матеріально-технічні операції впливають на процес організації та здійснення управлінської діяльності місцевими органами виконавчої влади[78, с. 91]. Проте матеріально-технічні операції в

системі форм адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль, що визнають вчені в галузі адміністративного права [7, с. 191; 33, с.132]. Як справедливо зазначає Ю.А. Шпак, що «матеріально-технічна форма діяльності рад не має правового й організаційного характеру. Вона зводиться до забезпечення заходів допоміжного характеру (робота з депутатськими запитами і зверненнями, а також різними інформаційними запитами, діловодство, експедиція, охорона, збір і опрацювання інформації, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення бухгалтерського і статистичного обліку і т. д.). Вони здійснюються переважно управлінським апаратом» [225, с. 59]. А тому ставити їх на один рівень із організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності, котрі визначають та регулюють основні сутність та способи реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації, не є достатньо коректним. Тобто, матеріально-технічні дії у сфері організації та діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад потребують окремого від організаційних форм розгляду.

Отже, наведемо погляди вчених у галузі адміністративного права, щодо різновидів організаційних форм адміністративно-правового регулювання.

Так, автори підручника з адміністративного права за загальною редакцією Т.О. Коломоець, до організаційних дій, як форм адміністративно-правового регулювання відносять: проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробку прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій, інформування населення про роботу служб, органів влади, про зміни в законодавстві тощо[9, с. 120]. У цілому погоджуємося із цим переліком, проте вважаємо, що здійснення бухгалтерського та податкового обліку в органах публічного адміністрування, зокрема, й територіальних громад, належить до матеріально-технічних операцій, оскільки за своїм змістом допомагає виконувати функцію розпорядження матеріальними

ресурсами, а не реалізувати основне призначення таких органів.

М.С. Жуков під неправовими формами адміністративно-правового регулювання визнає «різноманітні організаційні дії службовців органів виконавчої влади на різних етапах підготовки і виконання управлінських рішень. Це такі дії, як організація та проведення нарад, обговорень, перевірок, розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості й ефективності управлінської праці і т. ін.»[59, с. 215]. К.Ф. Білько, до організаційних дій у сфері нотаріату відносить: проведення навчань за професійними програмами підвищення кваліфікації та за програмами тематичних короткострокових семінарів; видання методичної літератури; організацію та проведення гарячих ліній з питань діяльності нотаріату; інформування населення про роботу установ нотаріату; створення електронних баз даних, зокрема, Єдиного реєстру нотаріусів; Єдиного реєстру спеціальних бланків нотаріальних документів; Державного реєстру обтяжень рухомого майна; Спадкового реєстру; Єдиного реєстру довіреностей; Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та ін.»[18, с. 544-545]. А до організаційних дій у сфері охорони права інтелектуальної власності, на думку Є.В. Валькової, належать: проведення Державною службою інтелектуальної власності конференцій, семінарів та конкурсів; видання методичної літератури з питань охорони права інтелектуальної власності; здійснення особистого прийому громадян у службі; розроблення рекомендацій для суб'єктів права інтелектуальної власності; інформування населення про роботу служби та зміни в законодавстві стосовно права інтелектуальної власності»[22, с. 63]. Такий перелік дій, на нашу думку, більше відповідають сутності організаційних форм адміністративно-правового регулювання.

З аналізу вищенаведених позицій випливає, що організаційні форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування переважно полягають у різноманітних заходах підготовчого, інформаційного та/або консультативно-дорадчого характеру, що закладають основу для здійснення

правових форм діяльності або інформують про результати застосування правових форм діяльності, не створюючи при цьому юридичних наслідків, проте роблячи певний внесок у їх досягнення.

Такий саме зміст повинні мати і організаційні форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад. Проте, слід відмітити, що зважаючи на суттєву відмінність між повноваженнями представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, організаційні форми адміністративно-правового регулювання їх діяльності дещо відрізняються між собою.

Наприклад, Ю.А. Шпак, проаналізувавши Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяє наступні організаційно-правові форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування: «сесії; окремі та спільні засідання постійних комісій, підкомісій і робочих груп; засідання президій обласних, районних рад; засідання тимчасових контрольних комісій; персональна робота голови ради, секретаря, заступників голови ради; виконавчого комітету ради; робота депутатів у виборчих округах; участь голови ради чи депутатів у загальних зборах громадян за місцем проживання; участь депутатів з правом дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їх органів, органів самоорганізації населення; звіти сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою, депутатів перед виборцями [145; 225, с. 59]. Також А. Швець організаційно-правовими формами здійснення функцій і повноважень депутата у виборчому окрузі називає наступні види діяльності: прийом виборців; регулярні зустрічі депутатів із виборцями, інформування їх про діяльність представницького органу місцевого самоврядування в цілому; доручення виборців своєму представнику; звітування депутата у виборчому окрузі про свою діяльність [222, с. 79]. О.В. Чернецька виділяє такі організаційно-правові форми діяльності депутата у представницькому органі: участь у засіданні місцевої ради, участь у роботі постійних комісій, звернення з депутатським запитом, участь у роботі депутатських груп і фракцій тощо [216, с. 98].

Використання вченими поняття «організаційно-правові» означає, що вищеназвані ними форми діяльності мають ознаки як правових, так і організаційних видів діяльності, тобто відбувається їх певне змішування. Отже, постає необхідність відокремити організаційну діяльність від правової.

Для цього звернемося до тлумачення самого поняття «організовувати». В українській мові він має наступні значення: 1. Створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них. 2. Здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення. 3. Згуртовувати, об'єднувати кого-небудь з певною метою. 4. Чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь[116]. Тобто це етапи, на яких відбувається підготовка до здійснення правової діяльності, про що ми вище зазначали.

Тому ми згодні з думкою С.О. Семко, яка називає наступні основні ознаки, що характеризують організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування: а) це сукупність конкретних дій, заходів, що здійснюються місцевими радами та органами самоорганізації населення; б) складають систему чітко визначених процедур, що передбачені нормативно-правовими актами або вироблені практикою діяльності відповідних органів, посадових осіб; в) характеризують їх призначення й роль у системі представницьких органів; д) направлені на організацію роботи ради, її органів, депутатів, органів самоорганізації населення, ефективне виконання представницькими органами своїх функцій і повноважень для вирішення питань місцевого значення[187, с. 8].

Таким чином, до основних організаційних форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування представницьких органів у територіальних громадах слід віднести, зокрема, наступні: підготовка, проведення та участь у роботі сесій та засідань місцевих рад; підготовка, проведення та участь у роботі засідань постійних та тимчасових комісій; розробка депутатських запитів та звернення з ними до відповідних адресатів; участь у зборах громадян; участь у громадських слуханнях; зустрічі з виборцями; звітування

перед жителями громади; інформування про роботу представницького органу місцевого самоврядування.

Більшість організаційних форм адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування виконавчих органів місцевого самоврядування є близькими до таких же форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування органів виконавчої влади. До таких загальних форм, зокрема, можна віднести: підготовку та проведення інструктажів, конференцій, нарад, семінарів; виступи перед населенням; робочі зустрічі; ведення інформаційних блогів у інтернет-мережах; розробку планів, проєктів, програм розвитку територіальних громад; створення та ведення різноманітних реєстрів; прийом громадян; звітування про роботу тощо.

Тоді як специфічні форми адміністративно-правового регулювання діяльності впливають з тих повноважень, що здійснюють відповідні суб'єкти.

Так, на думку О.О. Кулешова, виконавчі комітети представницьких органів місцевого самоврядування є організаційною формою роботи місцевої ради, за допомогою якої забезпечується реалізація конкретних завдань, функцій та повноважень ради у виконавчо-розпорядчій сфері[93, с. 37]. Повноваження цих комітетів реалізуються як у правових, так і у неправових формах. Відповідно до ч.2 ст.52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони уповноважені: 1) попередньо розглядати та схвалювати проєкти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, прогноз місцевого бюджету, проєкт місцевого бюджету, проєкти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; 2) координувати діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховувати звіти про роботу їх керівників; 3) змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а



також їх посадових осіб[145]. З цих повноважень, котрі знаходять свій прояв як у правовій, так і у неправовій формах, випливає, що специфічними організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих комітетів місцевих рад є: попередній розгляд проектів нормативних актів з питань забезпечення життєдіяльності територіальних громад; координація діяльності структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад, а також комунальних підприємств, установ і організацій, що належать територіальним громадам.

Для старост такими формами, зокрема, є: сприяння мешканцям відповідного старостинського округу у процесі підготовки та подання документів до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; участь в організації виконання рішень представницьких органів місцевого самоврядування.

Сільські, селищні та міські голови здійснюють наступні специфічні організаційні форми діяльності: представляють територіальні громади, ради та їх виконавчі комітети у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства; ведуть особистий прийом громадян [145]. Крім того, голови ведуть засідання місцевих рад і їх виконавчих комітетів.

До ключових організаційних форм діяльності, що належать саме головам віднесено «головування на сесії ради та засіданні виконкому, право на скликання сесії та виконкому, право пропонувати структуру та склад виконкому, а також секретаря ради. Саме голова має бути головним ініціатором змін у громаді, у діяльності виконавчих органів ради, підготовці різноманітних проектів та ініціатив»[202, с. 27].

Найбільший обсяг повноважень, а відповідно і можливість здійснення різноманітних організаційних форм діяльності мають виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. Оскільки на сьогодні саме на рівні

територіальних громад «створюється комплексна система органів, що здійснюють функції виконавчої влади: система органів виконавчої влади та система виконавчих органів місцевих рад. При цьому залучення виконавчих органів місцевих рад в цю систему відбувається залежно від галузі (сфери) діяльності. Такими галузями (сферами) діяльності сьогодні є: соціально-економічний та культурний розвиток, планування та облік, бюджет, фінанси та ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування; громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт; регулювання земельних відносин і охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод та законних інтересів громадян» [93, с. 38]. Тобто виконавчі органи здійснюють у територіальних громадах організаційну діяльність за всіма напрямками забезпечення життєдіяльності таких громад, і завдяки цьому створюють умови для практичної реалізації тих завдань, що стоять перед всією системою органів місцевого самоврядування.

Наприклад, допоміжні відділи й управління у виконавчих органах місцевого самоврядування створюються для виконання організаційних форм діяльності, пов'язаної з інструктуванням, інспектуванням, підготовкою питань на сесію ради та засідання виконавчого комітету, інформаційним та аналітичним забезпеченням[93, с. 37]. Так, до повноважень відділів кадрового забезпечення належить: розроблення проєкту організаційної структури виконавчого комітету (апарату), інших виконавчих органів місцевої ради та відповідних штатних розписів їх працівників; розроблення проєктів розпоряджень голови (сільського, селищного, міського) та рішень місцевої ради, її виконавчого комітету з кадрових питань; організація професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевої ради тощо[67].

Що стосується органів самоорганізації населення, то С.О. Семко виділяє наступні організаційні форм їх роботи: а) внутрішньо-організаційні, тобто пов'язані з вирішенням питань стосовно створення органу (зокрема, визначення дати проведення зборів по його виборах, підготовка до їх проведення), розподілу обов'язків серед його членів, проведення зборів населення, засідань, підготовки, прийняття і проведення у життя його рішень, перевірки й контролю їх виконання та ін.; б) організаційно-масові, тобто такі, що реалізуються у зовнішній діяльності будинкових, вуличних, квартальних комітетів тощо, що організують населення, яке проживає на їх території, об'єднують його, мобілізують на виконання завдань, що стоять перед цими органами[187, с. 12-13].

Наприклад, загальні збори громадян за місцем проживання, відповідно до ч.1 ст.8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення[145]. Названі «збори проводяться на рівні «мікрогромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування»[129, с. 281]. Правові наслідки таких зборів, відповідно до ч.2 ст.8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що знаходять свій вираз у рішеннях загальних зборів громадян, «враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності»[145].

Значення загальних зборів громадян полягає у тому, що вони «є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії, оскільки вони доступні для громадян і є одним із ефективніших засобів їх самоорганізації. Загальні збори забезпечують громадянам реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні

тощо). Тому вони відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій»[129, с. 281]. Тобто вид діяльності, що полягає у підготовці, проведенні та участі у загальних зборах громадян, зважаючи на те, що він не має юридичного значення, а носить лише рекомендаційний характер, слід відносити до організаційних, тобто неправових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

Загалом, основні види організаційної діяльності органів самоорганізації населення можливо з'ясувати з положень ст.14 Закону України «Про органи самоорганізації населення», у яких регламентовано власні повноваження таких органів.

Так, що стосується організаційно-масових, або зовнішньо-організаційних дій, то такими можуть, зокрема, бути: організація масових заходів з охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж тощо; організувати допомогу громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, іншим вразливим групам населення [147]. Тобто основне призначення зовнішньо-організаційних діянь органів самоорганізації населення полягає у організації та проведенні ними заходів, що мають суспільне значення для жителів певної територіальної громади.

Отже, основними організаційними формами адміністративно-правового

регулювання діяльності органів самоорганізації населення у територіальних громадах є діяння пов'язані зі: створенням та організацією роботи таких органів, а також втіленням у життя їх рішень; організацією та проведенням масових заходів природоохоронного, культурного, освітнього, спортивного та іншого характеру, а також пов'язаних із благоустроєм територій громад; організацією надання допомоги вразливим групам населення; організацією та проведенням інших заходів суспільного значення; створення та ведення баз даних з обліку громадян, які проживають на території, де створено відповідні органи самоорганізації населення; інформуванням жителів громади про діяльність органу самоорганізації населення.

## **Висновки до розділу 2**

1. Територіальні громади, що функціонують на базовому рівні місцевого самоврядування, за допомогою місцевих виборів, у яких беруть участь жителі відповідних громад, формують представницькі органи місцевого самоврядування, які, разом з утвореними ними виконавчими органами, у подальшому здійснюють свою діяльність у різних формах, що потребують, зокрема, й адміністративно-правового регулювання.

Форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад – це зовнішній прояв групи управлінських діянь представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадських формувань, що здійснюється ними під час реалізації наданих їм повноважень, пов'язаних з публічним адмініструванням територіальних громад.

2. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні може здійснюватися у правовій на неправовій формах.

Під правовими формами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад слід розуміти способи реалізації

виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення та пов'язані із виконанням управлінської або нормотворчої діяльності у порядку, передбаченому відповідними правовими приписами, і пов'язані із настанням юридично значимих результатів у муніципальній сфері.

До правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести: 1) прийняття нормативно-правових актів: статутів територіальних громад, регламентів місцевих рад, регламентів виконавчих органів місцевих рад, інструкцій, положень, порядків, правил, програм, інших нормативних документів, що містять правові норми загального характеру; 2) прийняття індивідуальних та ненормативних правових актів; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення інших юридично значущих дій на основі законів або на основі прийнятих підзаконних нормативних адміністративних актів.

3. Залежно від змісту діяльності, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню можна виділити наступні адміністративно-правові форми регулювання діяльності територіальних громад: нормотворча, правозастосовна, регулятивна та правоохоронна.

4. Нормотворча діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, являючись однією з найважливіших правових форм діяльності територіальних громад є діяльністю представницьких органів та уповноважених посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на прийняття, внесення змін і доповнень до нормативних актів, що призначені для врегулювання питань місцевого значення у територіальних громадах або з питань реалізації окремих повноважень держави, що передані органам самоврядування таких громад законами.

Місцеві референдуми є особливим різновидом нормотворчої діяльності територіальних громад, що проявляється у безпосередньому впливі жителів певної громади на формування нормативного забезпечення її

функціонування.

5. Правозастосовна діяльність територіальних громад це – діяльність із прийняття правозастосовних актів суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямована на виконання положень законів та інших нормативних актів, призначених для врегулювання питань місцевого значення у територіальних громадах за різними напрямками або з питань реалізації окремих повноважень держави, що передані органам самоврядування таких громад законами.

6. Регулятивна форма адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні полягає у визначенні та встановленні уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування органів самоврядування територіальних громад, в передбачених законами випадках, правил поведінки для суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування таких громад, наділення їх певною сукупністю прав та обов'язків у цій сфері.

7. Правоохоронна форма адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад проявляється, зокрема, у здійсненні функцій контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування територіальних громад, що здійснюється уповноваженими посадовими особами представницьких та виконавчих органів самоврядування таких громад, органами самоорганізації населення, представниками громадських формувань. Окреме місце займає контроль жителів територіальних громад за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування таких громад, механізм якого потребує закріплення на законодавчому рівні.

8. Організаційні форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування переважно полягають у різноманітних заходах підготовчого, інформаційного та/або консультативно-дорадчого характеру, що закладають основу для здійснення правових форм діяльності або інформують про результати застосування правових форм діяльності, не створюючи при цьому юридичних

наслідків, проте роблячи певний внесок у їх досягнення.

9. До основних організаційних форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування представницьких органів у територіальних громадах слід віднести, зокрема, наступні: підготовка, проведення та участь у роботі сесій та засідань місцевих рад; підготовка, проведення та участь у роботі засідань постійних та тимчасових комісій; розробка депутатських запитів та звернення з ними до відповідних адресатів; участь у зборах громадян; участь у громадських слуханнях; зустрічі з виборцями; звітування перед жителями громади; інформування про роботу представницького органу місцевого самоврядування.

10. Більшість організаційних форм адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування виконавчих органів місцевого самоврядування є близькими до таких же форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування органів виконавчої влади. Це, зокрема: підготовка та проведення інструктажів, конференцій, нарад, семінарів; виступи перед населенням; робочі зустрічі; ведення інформаційних блогів у інтернет-мережах; розробка планів, проєктів, програм розвитку територіальних громад; створення та ведення різноманітних реєстрів; прийом громадян; звітування про роботу тощо.

11. Специфічні організаційні форми адміністративно-правового регулювання діяльності впливають з тих повноважень, що здійснюють відповідні суб'єкти.

Для виконавчих комітетів місцевих рад такими формами є: попередній розгляд проєктів нормативних актів з питань забезпечення життєдіяльності територіальних громад; координація діяльності структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад, а також комунальних підприємств, установ і організацій, що належать територіальним громадам.

Старости здійснюють свою діяльність у таких специфічних організаційних формах, як: сприяння мешканцям відповідного старостинського округу у процесі підготовки та подання документів до



органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; участь в організації виконання рішень представницьких органів місцевого самоврядування.

Основними організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності органів самоорганізації населення у територіальних громадах є діяння пов'язані зі: створенням та організацією роботи таких органів, а також втіленням у життя їх рішень; організацією та проведенням масових заходів природоохоронного, культурного, освітнього, спортивного та іншого характеру, а також пов'язаних із благоустроєм територій громад; організацією надання допомоги вразливим групам населення; організацією та проведенням інших заходів суспільного значення; створення та ведення баз даних з обліку громадян, які проживають на території, де створено відповідні органи самоорганізації населення; інформуванням жителів громади про діяльність органу самоорганізації населення.

### РОЗДІЛ 3

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СУЧАСНИХ УМОВАХ

### 3.1. Міжнародні стандарти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад

Використання міжнародно-правових норм і стандартів в адміністративно-правовому регулюванні діяльності територіальних громад є вкрай своєчасним. Вхідження України в світову спільноту як повноправного члена накладає певні обов'язки по реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, а й усередині країни. З останнім виникають суттєві труднощі, обумовлені не стільки небажанням правлячої еліти виконувати міжнародні зобов'язання, скільки важкою політичною і економічною кризою, в якій опинилася Україна, і, як наслідок, відсутністю матеріальних умов і політичної волі, а й з особливостями менталітету народу, який прожив і виростив багато поколінь в умовах тоталітарного мислення, яке передбачає і досить низький рівень правосвідомості і правової культури.

Міжнародний і зокрема європейський досвід переконливо показує, що дієва децентралізована система територіальної організації публічної влади та управління є невід'ємною складовою сучасної демократичної, правової держави. Інституційною основою такої системи є спроможне місцеве самоврядування та збалансований регіональний розвиток [51, с. 10].

Процес децентралізації складний і немає єдиної формули його реалізації. У Польщі цей процес зайняв майже десять років; Угорщині – вистачило десяти місяців; Східній Німеччині – десяти тижнів, а Чехословаччині – десяти днів «оксамитової революції» [17, с. 6–7].

На наш погляд, ми звикли розглядати міжнародні стандарти як кінцеву мету, майже недосяжну ціль, проте необхідно використовувати іншу тезу – це

мінімальні стандарти, норми та правила, дотримання цих положень повинно стати необхідною повсякденністю, з можливістю їх корегування в бік покращення залежно від рівня розвитку певних територіальних громад.

В Рекомендаціях Rec(2004) 12 Комітету міністрів Ради Європи «Про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад», наголошується, що важливо вивчити попередній досвід як у себе в країні, так і за кордоном. Проте конкретне рішення рідко можна запозичити без адаптації, тому для більшої користі порівняльну роботу варто зосередити на визначенні типу (широкого) завдань, які ставилися під час інших реформ, процедур, які використовувалися, та на проблемних питаннях, що розв'язувалися під час здійснення реформ [175].

За останні роки в Україні проблеми місцевого самоврядування активно досліджуються вченими. Що ж до розробки питань використання міжнародно-правових норм і стандартів в нормативному регулюванні діяльності територіальних громад, то на сьогоднішній день таких досліджень проведено явно недостатньо, особливо зважаючи на постійний динамізм в цій сфері.

Становленням і розвитком теорії та практики місцевого самоврядування займалися такі українські та зарубіжні науковці, як-то: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, М.О. Баймуратов, Г.В. Барабашев, В.О. Барахтян, В.І. Борденюк, В.Є. Бражников, І.П. Бутко, В.І. Васильєв, А.І. Васильчиков, М.П. Воронов, А.З. Георгіца, В.М. Кампо, А.М. Колодій, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, М.О. Краснов, О.Є. Кутафін, П.М. Любченко, Н.Р. Нижник, Р.С. Павловський, В.Ф. Погорілко, М.В. Постовий, М.О. Пухтинський, А.О. Селіванов, М.Ф. Селівон, Б.О. Страшун, В.М. Терлецький, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, М.В. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, К.Ф. Шеремет, К.С. Шугріна, В.Д. Яворський та інші.

До основних концептуальних європейських документів, що регулюють діяльність в тому числі територіальних громад, на наш погляд, доцільно віднести:

Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [56].

Необхідно наголосити, що цей документ є частиною національного законодавства України, оскільки, відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97 [152] цю Хартію, підписану від імені України 06 листопада 1996 року, було ратифіковано та з 01 січня 1998 року вона набрала чинності для України.

На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування ключовим орієнтиром є Європейська Хартія місцевого самоврядування. Ті зміни, які сьогодні впроваджуються, передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності, широкого застосування механізмів демократії. Перед нами стоїть завдання приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів і виконання взятих державою міжнародних зобов'язань у цій сфері [52, с. 10].

Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована 37 державами-членами, здійснила значний позитивний вплив на розвиток місцевого самоврядування та демократії в Європі.

Слід зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює лише концептуальні підходи до діяльності територіальних громад.

О.В. Золотоноша наголошує, що спостерігається різниця у концепціях Європейської Хартії та Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень визначено територіальну громаду села, селища, міста, тобто територіальна громада займає основне місце, а відповідно до Європейської Хартії основоположними є органи місцевого самоврядування [69, с. 154].

Вчений робить висновок, що «у нашій державі відсутнє концептуальне бачення аж до дезінтеграції в ході законотворчого процесу, безсистемного

напрацювання законодавчих актів, неузгодженості щодо їх розробки та прийняття, різних підходів до визначення статусу, компетенції та відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування. Отже, нагальною є потреба збалансувати норми Конституції України, Хартії та законодавства, що регулює функціонування місцевого самоврядування» [69, с. 154].

О.О. Майданник зазначає, що порівняльний аналіз міжнародно-правових документів та положень вітчизняного законодавства свідчить, що норми Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не повною мірою відповідають положенням ратифікованої Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування. Насамперед, в законодавстві України не визначено, в чийх саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: держави, територіальної громади, угруповань чи конкретних осіб. В Європейській хартії, ст. 3 ж це питання отримало однозначне формулювання: «органи місцевого самоврядування... діють в інтересах місцевого населення». За п. 2 ст. 3 Європейської Хартії, ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування...», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Однак, у ст. 5 Закону, де встановлена система місцевого самоврядування, форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення не передбачаються як елемент цієї системи. Отже, простежується невідповідність ст. 5 Закону положенням міжнародних документів, Конституції України та ст. 2 самого Закону [101, с. 68].

Всесвітня декларація місцевого самоврядування з'явилася всього через два місяці після відкриття для підписання Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спільноти місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) і значною мірою збігається з положеннями Європейської хартії. Хоча ця Декларація не є документом, обов'язковим для виконання Україною, але становить значний інтерес – адже в ній знайшла свій відбиток і закріплення позиція широких кіл

світової громадськості, активістів і спеціалістів муніципального руху з питань становлення і функціонування локальної демократії [31, с. 66].

Декларація про регіоналізм в Європі від 4 грудня 1996 року, прийнята Асамблеєю європейських регіонів. Хоча цей документ і не є юридично обов'язковим, проте він містить основні положення та завдання регіоналізму.

Так, у ч. 1 ст. 8 цієї Декларації зазначається, що відносини між державою і регіонами та між регіонами ґрунтуються на принципах взаємоповаги, співробітництва та солідарності. Регіони і держава мають сприяти взаємному співробітництву та утримуватися від дій, що спричиняють шкоду або обмежують здійснення повноважень на інших рівнях[14].

В Декларації також підкреслюється, що регіон є найбільш вдалою організацією для вирішення регіональних проблем у відповідній та незалежній формі. Європейські держави мають в межах можливого сприяти тому, щоб регіонам були передані повноваження та фінансові ресурси, які необхідні для їх існування, вносячи у разі необхідності поправки до міжнародного законодавства[14].

Гельсінська декларація регіонального самоврядування від 28 червня 2002 року, прийнята на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування [108, с. 18–25].

В документі наголошується, що у зв'язку з існуванням великої різноманітності моделей і форм регіонального самоврядування в Європі, що впливають з різних конституційних традицій і соціально-економічних, культурних та географічних умов, характерних для кожної держави доцільно розробити набір основних понять і принципів, які є загальними для всіх моделей регіонального самоврядування.

Рада Європи визнає і сприяє включенню загальних принципів місцевого самоврядування до європейського правового інструменту, який бере до уваги досвід її держав-членів.

Такий правовий інструмент: має поважати суверенітет, самобутність і

свободу держав у визначенні своєї власної внутрішньої організації, що повинна відповідати цим загальним принципам; повинен бути достатньо широким, щоб визнати широкий спектр демократичних форм регіонального самоврядування; має чітко обумовлювати, що кожна держава має право вирішувати питання про доцільність створення органів регіональної влади; не повинен порушувати принцип рівності між органами місцевої та регіональної влади стосовно автономії, якщо цей принцип встановлений конституцією або правом; не повинен призводити до створення ієрархії порівняльних оцінок між різними моделями регіональної автономії; повинен дозволити державам мати певний ступінь вибору для того, щоб враховувати специфічні особливості їхньої системи регіонального самоврядування [108, с. 20].

В Декларації зазначається, що регіональні повноваження мають бути визначені Конституцією, статутом регіону або національним законодавством. Органи регіональної влади повинні, у рамках закону або Конституції, мати повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, за виключенням тих, що вилучені з їхньої компетенції і перебувають у віданні будь-якого органу влади іншого рівня. Регулювання або обмеження регіональних повноважень має ґрунтуватися на нормах Конституції або закону.

Органи регіональної влади повинні мати повноваження ухвалювати рішення та адміністративні повноваження у сферах, що належать до їх компетенції. Ці повноваження повинні дозволяти прийняття і здійснення специфічної для цього регіону політики. Повноваження щодо ухвалення рішень можуть включати нормотворчі повноваження.

Для конкретних цілей і в межах, встановлених законом, інші державні органи можуть покладати певні повноваження на органи регіональної влади. У випадку, коли повноваження делеговані органам регіональної влади, вони повинні мати право адаптувати їх реалізацію до регіональних умов у межах, встановлених конституцією або законом [52, с. 35].

Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від

15 – 16 жовтня 2007 року, затверджена Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування.

Необхідно зазначити, що, відповідно до наказу Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 09 лютого 2009 року № 62 була утворена робоча група з питань впровадження в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [158].

Мета цієї Стратегії полягає в тому, щоб мобілізувати і стимулювати дії національних та місцевих зацікавлених сторін таким чином, аби громадяни всіх європейських країн відчули користь від доброго демократичного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих суспільних послуг, залученню населення до вироблення політик, які відповідають їхнім законним очікуванням.

Стратегія має три основні завдання: громадяни стають у центрі всіх демократичних інституцій і процесів; органи місцевої влади постійно вдосконалюють свою систему врядування; держави створюють і підтримують інституційні передумови для вдосконалення врядування на місцевому рівні, спираючись на свої чинні зобов'язання відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та інших стандартів Ради Європи.

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec(2007)12 про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні від 10 жовтня 2007 року.

Так, Комітет міністрів Ради Європи рекомендує урядам чітко визнати: важливість потенціалу органів місцевого врядування щодо надання високоякісних суспільних послуг на місцевому рівні та залучення мешканців до демократичного функціонування місцевих органів влади; що потенціал органів місцевого врядування суттєво залежить від навичок виборних представників, потенціалу корпоративного управління організації, кадрового потенціалу (навичок, наймання та утримання персоналу) та фінансових і проектно-управлінських навичок; важливість розвивати цей потенціал і



надалі.

Крім того, Комітет міністрів Ради Європи рекомендує урядам створювати можливості, заохочувати та, за необхідності, надавати допомогу місцевим органам влади та іншим зацікавленим сторонам, включаючи асоціації місцевих органів влади, в рамках консультацій, співпраці і розробки стратегічного підходу до: розвитку їхньої ролі у зміцненні потенціалу місцевого врядування стосовно як виборних представників, так і штатного персоналу; розробки своїх власних стратегічних планів розвитку потенціалу місцевих органів влади з метою безперервного поліпшення їх керівництва та стратегічного управління, надання послуг, громадської участі та громадської етики; запровадження необхідних структур, процесів і спроможностей у рамках їх власної організації для дослідження, планування, фінансування, реалізації та оцінки програм розвитку потенціалу для місцевих та регіональних органів влади; ефективного використання таких методів розвитку потенціалу, як навчання, експертна оцінка, бенчмаркінг та обмін найкращою практикою; ефективного використання методів управління продуктивністю для підвищення стандартів надання послуг [51].

Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240(2008) про проект Європейської хартії регіональної демократії від 28 травня 2008 року [109].

Так, у цих рекомендаціях зазначається, що регіональна демократія сприяє подоланню наслідків глобалізації, зокрема, шляхом проведення регіональної політики економічного стимулювання, соціальної солідарності, розвитку культури та захисту регіональної самобутності.

Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування у неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 року. В цій декларації, зокрема, зазначається, що для досягнення мети, сутність якої полягає в забезпеченні доброго місцевого та регіонального врядування всім громадянам, необхідно, щоб у кожній з держав була система місцевого та, де така створена, регіонального врядування, що ґрунтується на дотриманні

принципів автономії й демократії, і система окремих місцевих та регіональних органів влади, які користуються правом місцевого (регіонального) самоврядування та забезпечують добре демократичне врядування для всіх громадян. Ці системи повинні регулярно оновлюватись і коректуватися з урахуванням мінливих потреб. Було виділено ряд проблем в системах місцевої та регіональної демократії, наприклад: боротьба з низьким рівнем демократичної участі в громадському житті на місцевому та регіональному рівні; спрощення та зменшення вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищення її ефективності; поліпшення спроможності та якості врядування місцевих та регіональних громад або влад; вивчення впливу демографічних (міграційних) тенденцій; поліпшення доступу до громадських послуг, що надаються на місцевому та регіональному рівні; полегшення транскордонного співробітництва для місцевих і регіональних влад; боротьба з територіальною нерівністю між і в межах місцевих та регіональних влад; боротьба зі зростаючими межами між сільськими та міськими районами; посилення соціальної згуртованості й протидія збільшенню політичного та релігійного радикалізму; боротьба з корупцією в місцевих та регіональних владах; боротьба зі зростаючим впливом цифрової нерівності на участь громадян; боротьба з розширенням великих конурбацій за рахунок середніх (малих) міст і сіл [206].

Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 14 січня 1994 року [210].

Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, прийнята Комітетом міністрів 21 березня 2018 року на 1311-му засіданні заступників міністрів певним чином оновлює Рекомендацію Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» : ухвалено Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р. [174]

Зокрема, держави-члени повинні: дотримуватися принципів надання

інформації, викладеної в Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, стосовно різних питань, що становлять інтерес для місцевої громади, з тим щоб їхні громадяни мали змогу висловлюватися щодо рішень, які впливають на їхню громаду або впливають особисто на них, і забезпечити прозорість в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування, тим самим підвищуючи підзвітність осіб, які приймають рішення; шукати нових шляхів піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевого самоврядування сприяти культурі демократичної участі; підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність за внесок у життя своїх громад; приділяти більше уваги зв'язкам між публічними органами влади і громадянами та заохочувати органи місцевого самоврядування наголошувати на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби, які вони висловлюють; виробити всеосяжний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на процеси представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами; уникати негнучких рішень і дозволяти експериментувати, надаючи перевагу розширенню прав і можливостей громадян; відповідно, державам-членам слід забезпечити широкий спектр інструментів участі та можливість їхнього комбінування й адаптації шляхів їхнього використання залежно від обставин; почати з поглибленої оцінки ситуації щодо участі на місцевому рівні, визначити відповідні точки відліку й упровадити систему моніторингу для відстеження будь-яких змін, щоб встановити причини будь-яких позитивних або негативних тенденцій в участі громадян та оцінити вплив прийнятих механізмів; уможливити обмін інформацією між країнами і всередині країн щодо передового досвіду із участі громадян, підтримати вивчення органами місцевого самоврядування ефективності різних методів участі та забезпечити, щоб громадськість була повністю поінформована про увесь спектр доступних можливостей; звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які постають перед серйознішими

труднощами в процесі участі, або на ті категорії, які de facto залишаються на узбіччі місцевого публічного життя; сприяти збалансованому представництву жінок і чоловіків під час участі у місцевій політиці та місцевому публічному житті; визнати потенціал дітей та молоді для сталого розвитку місцевих громад, і підкреслити роль, яку вони можуть відігравати; визнати і посилити роль асоціацій і груп громадян як ключових партнерів у розвитку та підтримці культури участі та як рушійної сили при практичному застосуванні демократичної участі; визнати, як культурно різноманітні та інклюзивні суспільства можуть сприяти участі кожного в публічному житті своїх громад; відповідно до принципу субсидіарності заохочувати і використовувати спільні зусилля органів влади на всіх рівнях врядування, при цьому кожен орган несе відповідальність за прийняття відповідних заходів у межах своєї компетенції [173].

Зважаючи на постійні реформаторські процеси щодо утворення територіальних громад в Україні, на наш погляд, особливої уваги заслуговують положення Рекомендації Rec(2004) 12 Комітету міністрів Ради Європи «Про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад», що ухвалені Комітетом міністрів на 900-му засіданні заступників міністрів від 20 жовтня 2004 р.

Так, в цих Рекомендаціях наголошується, що в пункті 6 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено, що «у процесі планування та ухвалення рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації у міру можливості своєчасно і належним чином», а в статті 5 цієї ж Хартії зазначено, що «зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом» [175].

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує п. 14 цих Рекомендацій, в якому зазначається, що реформи, які ґрунтуються на добровільній участі

органів місцевої або регіональної влади певного рівня, є бажанішими, ніж реформи за законодавчим рішенням вищого органу влади всупереч бажанню нижчої ланки влади. Задля здійснення успішної реформи ініціативу «знизу догори» може бути доповнено ухвалою вищого органу влади, навіть усупереч волі деяких інших органів влади, що беруть участь у реформуванні. Задля успішності реформи ініціатива «згори донизу» має шукати добровільну підтримку відповідної ланки територіальної адміністрації, яка підлягає реформуванню[175]. Важливість цієї рекомендації для вітчизняного адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад полягає у тому, що громади наділяються правом самім виступати з певними ініціативами стосовно реформування управлінської діяльності в їх межах, а не чекати, допоки держава почне своїми імперативними наказами на власний розсуд щось змінювати, не враховуючи при цьому місцеву специфіку.

Крім того, в п. 16 зазначеного нормативного документа наголошується, що злиття та інші реформи, пов'язані зі зміною меж, слід здійснювати тільки відповідно до принципів, гарантованих Європейською хартією місцевого самоврядування (наприклад, консультації з відповідними місцевими громадами, можливо, через референдум). Це не означає, що центральні органи влади не можуть створювати позитивні стимули органам місцевої чи регіональної влади для співробітництва, злиття, децентралізації або участі в деконцентрації [175].

Стосовно правової основи, що регулює надання місцевих і регіональних публічних послуг у Рекомендації Rec(2007) 4 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві та регіональні публічні послуги», що ухвалені Комітетом міністрів на 985-му засіданні заступників міністрів від 31 січня 2007 р. наголошується на доцільності встановити чітке визначення відповідальності різних рівнів влади і збалансований розподіл ролей між ними у сфері місцевих і регіональних послуг; такий розподіл ролей, що для залучених сторін є зрозумілим і прийнятним, повинний унеможливити вакуум влади і дублювання повноважень; адаптувати нормативно-правову

базу щодо місцевих і регіональних публічних послуг з метою забезпечення того, щоб вона була достатньо гнучкою, щоб дозволити диверсифікацію шляхів їх надання і вибору суб'єкта їх надання – будь це у публічному або приватному, комерційному або некомерційному секторах [52, с. 171].

В контексті функціонування Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508, в якому визначені організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [155], вважаємо за доцільне проаналізувати Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 221(2007) «Про інституційні рамки міжмуніципального співробітництва» від 1 червня 2007 року.

Так, в цих Рекомендаціях зазначається, що міжмуніципальне співробітництво супроводжується значними відносними перевагами в порівнянні зі злиттям комун або з приватизацією публічних послуг; злиття стикається іноді з традиціями місцевого населення, а приватизація публічних послуг не завжди достатня для того, щоб подолати відсутність публічних структур у сфері управління та прийняття рішень з місцевих справ.

Міжмуніципальне співробітництво може приймати найрізноманітніші форми: воно може бути предметом вільного вибору територіальних властей або бути нав'язаним, передбачене законом або в силу інших документів (договорів), бути юридичною особою в рамках публічного чи приватного права, а також новим територіальним утворенням, яке має підкорятися положенням Європейської хартії місцевого самоврядування або не відповідати їм, слідувати загальним положенням чи навпаки, досить конкретним або зобов'язуючим [52, с. 191].

Окремої уваги заслуговує не тільки проблематика адміністративно-правового регулювання міжмуніципального співробітництва, але й проблематика транскордонного співробітництва між територіальними громадами.

Зокрема, Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 року [149].

На виконання цієї Конвенції Україна зобов'язується підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших європейських держав. Україна повинна сприяти укладанню угод та досягненню домовленостей, які можуть бути для цього необхідними. Так, «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей [149].

Доцільно надавати територіальним общинам, які беруть участь у транскордонному співробітництві, такого самого режиму, який їм надається у співробітництві на національному рівні.

Демченко І.С. слушно зазначає, що незважаючи на імплементацію Мадридської конвенції 1980 р., двох протоколів до неї, ухвалення відповідного закону, інших підзаконних нормативно-правових актів, тобто де-юре існування законодавчого базису для функціонування транскордонного співробітництва між територіальними громадами та їх представницькими органами, де-факто відсутні гармонізовані між суміжними територіальними владами нормативно-правові акти щодо повноважень з питань транскордонного співробітництва, як цього вимагають європейські правові стандарти. Враховуючи географічне розташування України, транскордонне співробітництво повинно стати дієвим інструментом у спільному розв'язанні проблем територіальних громад на прикордонних територіях України [45, с. 151–152].

Європейська конвенція про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року передбачає поступове

розширення прав, якими користуються іноземні громадяни, які постійно проживають у державах-членах Ради Європи, включно з правом голосувати під час виборів. Необхідно зазначити, що Україна, хоча і є членом Ради Європи, не приєдналася до цієї Конвенції, на наш погляд, доцільно повернутися до дискусії щодо підписання цього документа.

В Конвенції наголошується, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу, підтверджуючи свою відданість універсальному та неподільному характеру прав і основних свобод людини, які ґрунтуються на гідності всіх людей, зважаючи на статті 10, 11, 16 і 60 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Перебування іноземців на національній території є сьогодні постійною рисою суспільств європейських країн, з огляду на те, що постійні мешканці-іноземці на місцевому рівні мають, як правило, такі ж самі обов'язки, як і громадяни. Постійні мешканці-іноземці беруть активну участь у житті місцевих общин і підвищенні їхнього добробуту, а також впевнені у необхідності посилення їхньої інтеграції у місцеві общини, особливо шляхом розширення для них можливостей брати участь у суспільних справах місцевого значення [85].

Аналізуючи європейські стандарти регулювання діяльності територіальних громад, не можна не згадати і про Європейську хартію регіональних мов або мов меншин від 5 листопада 1992 р. (Страсбург), що спрямована на захист регіональних мов та мов меншин як унікальних компонентів культурної спадщини Європи; передбачає розширення сфери застосування цих мов в судах, навчальних закладах, у державному, культурному, економічному та суспільному житті та у ЗМІ. Україна 15 травня 2003 р. з другої спроби все ж таки ратифікувала цю Хартію (оскільки перший закон про її ратифікацію № 1350 від 24 грудня 1999 р. втратив чинність як такий, що є неконституційним, на підставі Рішення Конституційного суду № 9-рп/2000 від 12 липня 2000р.), що для нас набрала чинності 1 січня 2006 р.



[153].

Щодо України актуальними залишаються питання використання регіональних мов або мов меншин у рамках регіонального або місцевого самоврядування; оприлюднення органами регіональної або місцевої влади своїх офіційних документів також відповідними регіональними мовами або мовами меншин; використання органами регіональної або місцевої влади регіональних мов або мов меншин у дискусіях, які відбуваються на їхніх зборах, не виключаючи, однак, використання офіційної мови (мов) держави; використання або прийняття у разі необхідності паралельно з назвами офіційною мовою (мовами) традиційних правильних форм написання назв місцевостей регіональними мовами або мовами меншин [153].

Оскільки міста є частиною територіальних громад, певної уваги заслуговують Європейська хартія міст від 19 березня 1992 р. (Страсбург) та Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) від 29 травня 2008 р. (Страсбург), що визначають права громадян в європейських містах, є практичними посібниками з питань міського управління і регулюють такі питання, як житло, міська архітектура, транспорт, енергозабезпечення, спорт і дозвілля, охорона навколишнього середовища та боротьба з вуличною злочинністю, розбудова сталих міст та містечок.

Так, у Європейській хартії міст II (Маніфесті нової урбаністики) від 29 травня 2008 р. підтверджується актуальність цінностей та принципів, що містяться у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р., зокрема того, що право громадян брати участь в управлінні публічними справами здійснюється повною мірою на місцевому рівні. Для реалізації сучасної місцевої демократії передбачено, наприклад, створення рад виборних осіб на різних рівнях для прийняття рішень у містах, які б при цьому пропонували населенню інформаційні структури, проводили публічні обговорення та встановлювали співпрацю в рамках міського планування [55].

Загальний принцип розподілу повноважень у сфері публічного управління в містах має ґрунтуватися на постійному прагненні забезпечити

максимальну близькість до городянина. Цей принцип повинен застосовуватися, наприклад, як на широких міських надкомунальних просторах, так і на внутрішньокомунальних територіях (кварталах, округах, районах), які також повинні мати виборні збори, бюджет та повноваження на місцях. Крім цього, розподіл територіальних повноважень та відповідальності має супроводжуватися на всіх відповідних рівнях виділенням необхідних коштів, насамперед фінансових, для виконання у повному обсязі цих завдань. Проте деякі питання не можуть ставитись виключно до управління на місцях (містобудівне планування, транспортна та інформаційна інфраструктура, право на житло, захист навколишнього середовища тощо), оскільки дії публічних органів влади повинні природно вписуватися в регіональне та національне регулювання на основі збалансованого та шанобливого партнерства [55].

В межах дослідження європейського досвіду регулювання діяльності територіальних громад, безумовно, особливе місце становить Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті, ухвалена Конгресом місцевих і регіональних органів влади Європи 21 травня 2003 року.

Так, молоді люди мають право брати участь у демократичних структурах і процесах. Вони мають право бути почутими і приймати свої власні рішення з питань, які будуть впливати на них і їхнє життя. Однак, для цього необхідно, щоб молоді люди визнавалися не в якості жертв, або як уразлива група, яка потребує захисту, і жодному випадку як об'єкти втручання дорослих, які припускають, що вони знають, що краще для молодих людей. Цей підхід, схвалений у переглянутій Хартії, виступає за адекватну підтримку і прихильність до впровадження політики й практики участі молоді. Тільки в цьому випадку органи влади зможуть уникнути ризику залучення молодих людей виключно символічними способами.

Переглянута Хартія ділиться на 3 частини: секторальна політика; документи для участі молоді та інституційні форми участі молоді в місцевих і

регіональних справах. У частині I переглянутої Хартії міститься огляд різних областей політики, таких як охорона здоров'я, міське середовище, освіта тощо, а також пропонується ряд конкретних заходів, які можуть забезпечити необхідну підтримку для участі молодих людей в своїх громадах. У частині II розглядаються ідеї та інструменти, які можуть бути використані місцевими та регіональними органами влади з метою розширення участі молоді, такі як навчання, інформаційні послуги, інформаційно-комунікаційні технології, молодіжні організації і т.д. У частині III увага концентрується на інституційній участі та структурах і підтримці, які повинні бути засновані з метою залучення молодих людей у процеси, в яких вони можуть визначати свої потреби, розробляти рішення, приймати рішення, які зачіпають їх, і якщо вони можуть – планувати дії з місцевими та регіональними органами влади на рівних умовах. Ці структури можуть включати молодіжні ради, молодіжні парламенти або молодіжні форуми, які, наприклад, мають бути постійними структурами, що складаються з виборних або призначених представників, і повинні давати молодим людям пряму відповідальність за проекти і вплив на політику, і так далі [122].

Україна 7 вересня 2005 року ратифікувала Європейську ландшафтну конвенцію, прийняту 20 жовтня 2000 року. В цій Конвенції зазначається, що ландшафт сприяє формуванню місцевих культур і є основним компонентом європейської природної та культурної спадщини, який сприяє добробуту людей та консолідації ідентичності, ландшафт є важливою складовою якості життя людини всюди: в містах і сільській місцевості, у занедбаній місцевості та місцевості високої якості, в місцевості виняткової краси та в звичайній місцевості [151].

Так, Україна зобов'язана включати проблематику ландшафтів до власної регіональної і міської планової політики та до її культурної, екологічної, сільськогосподарської, соціальної та економічної політики, а також до будь-якої іншої політики, що може безпосередньо або опосередковано впливати на ландшафт, а також встановлювати порядок

участі широкого загалу, місцевих і регіональних органів влади та інших сторін, заінтересованих у визначенні та впровадженні ландшафтної політики.

Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування від 7 листопада 2018 року це переглянута та оновлена версія Європейського кодексу поведінки для політичної чесності обраних представників місцевого та регіонального рівня 1999 року.

Цей Кодекс: інструктує всіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, щодо професійної етики під час щоденного виконання службових обов'язків; інформує громадськість про поведінку, якої вони мають право очікувати від усіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, а також про засоби, що дозволяють досягти такої поведінки; допомагає формувати атмосферу довіри до всіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, а також зміцнити відносин між громадськістю та місцевими і регіональними посадовцями; консультує осіб, на яких покладено обов'язки щодо забезпечення поваги до цих принципів; покращує етичні стандарти [57].

На наш погляд, однією з основних проблем сьогодення, що порушується у цьому Кодексі є зростання рівня розповсюдження цифрових технологій в державних справах та приватному житті поряд з новими формами спілкування щораз більше впливають на врядування, моніторинг і комунікацію з боку громадських організацій. Посилюючи спроможність збирати, аналізувати та поширювати дані про працівників і громадян, а також про ефективність роботи, організації дістають можливості дізнаватися про себе більше, покращувати робочі процеси та зменшувати ризик корупції й шахрайської поведінки. Проте такий підхід також призводить до занепокоєнь щодо необхідних стандартів захисту працівників і їхніх конфіденційних даних. Баланс між перевагами оцифрування й тривогами щодо конфіденційності та захисту даних став основною проблемою [57].

Серед положень, що прописані у цьому Кодексі є й «політика каруселі» (ст. 12). Так, виконуючи свої функції, суб'єкти не повинні вживати таких

заходів, що надаватимуть їм особистих та/чи професійних переваг після того, як такі особи перестануть виконувати ці функції[57]. Виконання цієї рекомендації може убезпечити від подальшого неправомірного впливу на прийняття управлінських рішень посадовими особами територіальних громад з боку колишніх посадовців органів місцевого самоврядування.

Стаття 12 регулює забезпечення майбутніх переваг з боку будь-якої особи, залученої до місцевого та регіонального врядування. Це стосується переміщення між державними та приватними посадами й навпаки, особливо коли майбутня посада пов'язана з попередніми обов'язками й зв'язками. Іноді державні службовці переходять на роботу в компанії, залучені до місцевих державних закупівель, де вони можуть скористатися внутрішньою інформацією для власної вигоди, чи сформувані таку політику під час свого перебування на посаді, щоб пізніше скористатися цим, уже працюючи на приватного підрядника, чи створити інші можливості для себе або друзів та родичів. Явище каруселі вже впродовж деякого часу посідає центральне місце в обговореннях на тему конфліктів інтересів, корупції та неналежного впливу. Тема стала ще важливішою, бо рівень мобільності між державним і приватним секторами зростає, а політики і старші державні службовці чи керівники щораз частіше переходять в інший сектор. Проблема виникає, бо жодна країна не зацікавлена в тому, щоб створювати перешкоди для динаміки ринку праці та потоку навичок і компетенцій. Багато урядів і управлінців реагують на це, впроваджуючи правила та принципи, що стосуються етапу після полишення посади, з метою контролю, реалізації та моніторингу проблеми каруселі. Таке «вичікування» після роботи на певній посаді часто розглядають як захід запобігання конфліктам інтересів [57].

У Резолюції Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 401(2016) щодо запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях і пов'язаної «Дорожньої карти заходів щодо запобігання корупції та пропагування громадянської етики на місцевому та регіональному рівнях» наголошується на необхідності

підготування шести тематичних звітів (зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, забезпечення прозорості державних закупівель на місцевому та регіональному рівнях, захист інформаторів, кумівство (добір персоналу), прозорість і відкритість урядів, конфлікти інтересів на місцевому та регіональному рівнях) [57].

У Рекомендації Rec(2011) 11 Комітету міністрів Ради Європи «Про виділення фінансування органами влади вищого рівня на виконання нових функцій місцевими органами влади», що ухвалено Комітетом міністрів на 1123-му засіданні заступників міністрів від 12 жовтня 2011 р. зазначається, що коли органи влади вищого рівня приймають рішення, яке передбачає чи може призвести до додаткових витрат місцевих органів влади, органи влади вищого рівня мають надати компенсацію місцевим органам влади. Слід уникати компенсації лише за обмежену кількість років у випадку впровадження нової функції, яку місцеві органи влади не можуть легко зупинити, в разі припинення надходження компенсації.

Компенсація не обов'язкова у випадку, коли органи влади вищого рівня скорочують дотації, максимальні місцеві податкові ставки або частки доходу від розподілу податкових надходжень, щоб скоротити витрати місцевих органів влади з причин, пов'язаних з макроекономічною політикою. Але в таких випадках органи влади вищого рівня мають оприлюднити, з якою метою скорочуються місцеві витрати.

Первинні підрахунки витрат від нових повноважень можуть бути невідповідними у зв'язку із певними рішенням судів, комісій з розгляду скарг чи інших незалежних органів, що встановлюють прецедент. У таких випадках, органи влади вищого рівня мають розглянути необхідність компенсації [52, с. 266–270].

У Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 362(2014) «Про адекватні фінансові ресурси для місцевих органів влади» від 15 жовтня 2014 року зазначається, що огляд, проведений Групою незалежних експертів з питань Європейської хартії місцевого самоврядування, виявив, що

у ряді держав-членів державні надходження місцевих органів влади є настільки низькими, що вони не здатні фінансувати свої мандатні завдання і функції, припускаючи, що відповідні національні органи не дотримуються зобов'язань, які вони на себе взяли з ратифікацією статті 9 Хартії. Юридичні повноваження та обов'язок виконувати певні функції не мають значення, якщо місцеві та регіональні органи влади позбавлені фінансових ресурсів для їх виконання.

Конгрес рекомендує забезпечити, прийняття рішень на національному та/або регіональному рівні стосовно виділення фінансових ресурсів на місцевий рівень здійснювалося у публічний і прозорий спосіб; баланс між мандатними завданнями і функціями та ресурсами, доступними для місцевих органів влади, регулярно переглядався і обговорювався між залученими до цього органами різних рівнів управління; було запроваджено ефективні механізми консультацій для забезпечення врахування інтересів і потреб місцевих органів влади при плануванні бюджету. Надати місцевим органам влади в рамках національної економічної політики: адекватні фінанси для виконання мандатних завдань і функцій; повноваження отримувати власні надходження для виконання своїх обов'язків з огляду на витрати; свободу у прийнятті рішень щодо пріоритетів у витратах [52, с. 271–274].

Особливої уваги, в контексті нашого дослідження, заслуговує План дій для України на 2018-2021 рр. ухвалений Комітетом міністрів Ради Європи 21 лютого 2018 року (CM/Del/Dec(2018)1308/2.1bisc). В цьому документі, зокрема, наголошується, що варто завершити ухвалення законодавства про об'єднання та співробітництво територіальних громад, фіскальну децентралізацію, роль та обов'язки депутатів місцевих рад і державної служби на місцевому рівні. Новоствореним об'єднаним громадам надаватиметься підтримка, аби забезпечити в межах таких громад ефективне й підзвітне управління ресурсами, з особливим наголосом на навчанні кадрів й управлінні ними. Продовжуватиметься виконання програм розбудови спроможності місцевих виборних представників. На підконтрольних уряду

України територіях Донецької та Луганської областей проводитиметься більше заходів, спрямованих на посилення спроможності місцевих органів влади [128].

Крім цього в документі зазначається, що реформа місцевого самоврядування та децентралізації залишається пріоритетом політичного порядку денного в Україні починаючи з 2014 року. У 2016 році політичні зобов'язання на загальнонаціональному рівні були закріплені в стратегічних документах. Дві хвилі об'єднання громад призвели до формування 413 нових територіальних громад станом на травень 2017 року. Ще в 200 нових ОТГ очікують проведення місцевих виборів, необхідних для повноцінного функціонування цих громад. Фінансова стабільність місцевих органів влади зростає завдяки механізмам фінансової децентралізації, вперше запровадженим 2015 року й розширеним упродовж 2016 року. Попри ці досягнення, реформа не може вважатися завершеною (особливо в областях і районах) без повноцінного реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, а також без ухвалення змін до Конституції в частині децентралізації.

Розглядаючи зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування в частині децентралізації, вважаємо доцільною пропозицію О.Ю. Дрозда щодо необхідності впровадження в національне законодавство позитивного досвіду Франції в частині наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями застосування адміністративних санкцій за порушення норм, правил благоустрою територій та нормальної життєдіяльності громади. Це, з одного боку, розвантажить суди та інші органи адміністративно-деліктної юрисдикції, а з іншого – надасть більше важелів впливу органам місцевого самоврядування на регулювання, у тому числі засобами адміністративного примусу, муніципальних відносин [53, с. 239].

Реформа місцевого самоврядування й децентралізація стикаються з низкою викликів: брак політичного консенсусу, корупція та надмірна



бюрократія, низька адміністративна спроможність і брак координування всередині та між рівнями врядування. Відсутність гендерно чутливих політики та практики на всіх рівнях залишається серйозною перешкодою. Процес децентралізації має брати до уваги важливість забезпечення ефективного представництва національних меншин у новостворених громадах. Відповідно до чинної Конституції, передача виконавчих повноважень районним і обласним радам неможлива, і поки що жодній установі не доручено нагляд за відповідністю законодавчих актів місцевої влади до положень Конституції та законів України. Попри позитивну оцінку, яку отримали процес впровадження законодавства про об'єднання та співробітництво територіальних громад, фіскальна децентралізацію, державна служба на місцевому рівні, низка законів все ще потребує підготовки та ухвалення. Рада Європи допомагатиме Україні в перегляді законодавства, що стосується ролі та відповідальності місцевих депутатів, принципів територіальної організації, співробітництва на метрополійних територіях, зміцнення підзвітності на місцевому рівні, статусу й відповідальності місцевих та регіональних виборних представників, секторної децентралізації. Все ще не ухвалений закон, який би формував державну службу на місцевому рівні. Організація й надалі надаватиме технічну підтримку, допомагаючи центральній владі доповнювати та вдосконалювати нормативну базу діяльності державних службовців і об'єднаних територіальних громад, розробляти та застосовувати сучасний інструментарій управління людськими ресурсами. В Україні, крім того, відсутні номенклатура функцій держави та реєстр державних службовців. Рада Європи надаватиме допомогу щодо формування онлайн-реєстру місцевих публічних службовців із декількома рівнями доступу і можливістю щодо визначення потреб (включно з потребами в навчанні). Рада Європи готова надати експертну, методологічну та технічну допомогу урядові України в розробленні та подальшому впровадженні сучасної Національної стратегії навчання місцевих публічних службовців [128].

Не можемо залишити поза увагою в межах нашого дослідження і Підсумки пост-моніторингу в Україні, що ухвалені Моніторинговий комітет Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи CG/MON/2015(27)16 від 20 березня 2015 року. Так, Конгрес видав перший звіт про стан місцевої та регіональної демократії в Україні в 2001 р., після чого був підготовлений другий звіт у 2013 р. В цьому звіті зазначалось повільне просування в 2001 - 2013 рр. у сфері місцевої та регіональної демократії. У звіті 2013 р. українську владу закликали до здійснення реальної децентралізації в країні, включаючи чіткий розподіл повноважень і адміністративних завдань між державними органами та місцевими органами влади, до посилення фінансової самостійності місцевих органів влади, до створення системи справедливого та прозорого пропорційного розподілу коштів.

У 2014 році українська влада висловила бажання розпочати політичний діалог з Конгресом для швидкого виконання його Рекомендації 348 (2013) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні, відповідно до Резолюції 353 (2013) REV про «Пост-моніторинг та пост-спостереження Конгресу за виборами: до розвитку політичного діалогу». Спільно з органами влади України була розроблена Програма пост-моніторингу (PMP), яка складається з 3 тем пост-моніторингу (PMU), визначених на основі головних рекомендацій (REC 348 (2013)) до органів влади за підсумками місій 2012 і 2013 рр.: 1. Пункт 7d про передачу повноважень 2. Пункт 7с про фінансову самостійність 3. Пункт 7а про об'єднання територіальних одиниць і міжмуніципальне співробітництво. Крім того, доповідач і члени делегації взяли до уваги висновок Венеціанської комісії №766/2014, який значною мірою ґрунтувався на висновку Конгресу від 11 липня 2014 р. щодо запропонованих змін до Конституції [127].

Делегація насамперед констатувала, що жоден з проектів змін до Конституції, які були подані для отримання висновку до Венеціанської комісії, і стосовно яких Конгрес підготував офіційний висновок щодо децентралізації, ще не був переданий до Верховної Ради. Делегація

висловила глибокий жаль з цього приводу, оскільки подання проектів змін до Конституції мало б бути сприйняте, як символічне свідчення бажання української влади йти шляхом реформування адміністративно-територіальної організації влади у відповідності до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [127].

Отже, до основних концептуальних міжнародних та європейських документів, що регулюють діяльність в тому числі територіальних громад, на наш погляд, доцільно віднести: Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 року; Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року; Всесвітню декларацію місцевого самоврядування, прийняту на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23–26 вересня 1985 р. (Ріо-де-Жанейро); Європейську конвенцію про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року; Європейську хартію регіональних мов або мов меншин від 5 листопада 1992 р.; Європейську хартію міст від 19 березня 1992 р. (Страсбург) та Європейську хартію міст II (Маніфест нової урбаністики) від 29 травня 2008 р. (Страсбург); Європейську ландшафтну конвенцію від 20 жовтня 2000 року; Європейську хартію про участь молоді в місцевому та регіональному житті переглянута 21 травня 2003 року; Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування від 7 листопада 2018 року; Декларацію про регіоналізм в Європі від 4 грудня 1996 року, прийняту Асамблеєю європейських регіонів; Гельсінську декларацію регіонального самоврядування від 28 червня 2002 року, прийняту на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування; Стратегію щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15 – 16 жовтня 2007 року, затверджену Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування; Утрехтську декларацію

про добре місцеве та регіональне врядування у неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 року; Хартію конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 14 січня 1994 року.

До окремої групи документів, які не мають статусу нормативних, проте їх зміст, безумовно, заслуговує на увагу як в межах нашого дослідження, так і в межах створення якісної нормативно-правової бази діяльності територіальних громад, можна віднести, наприклад: Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Rec(2007)12 про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні від 10 жовтня 2007 року; Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240(2008) про проект Європейської хартії регіональної демократії від 28 травня 2008 року; Рекомендації CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, прийнята Комітетом міністрів 21 березня 2018 року на 1311-му засіданні заступників міністрів та інші.

Згадані вище концептуальні європейські документи, що регулюють діяльність в тому числі територіальних громад, окрім Європейської хартії місцевого самоврядування та Європейської ландшафтної конвенції, які є частиною національного законодавства України, оскільки їх було ратифіковано, а також частково Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, не мають обов'язкового характеру, але ці документи, крім усього іншого, мають типологічні, стандартизовані властивості і як би закріплюють можливі, бажані, допустимі, заохочувані і прийняті на міжнародній арені шляхи і адміністративно-правові форми реалізації міжнародного співробітництва в цій сфері.

Слід зазначити, що процес створення міжнародних стандартів в регулюванні діяльності територіальних громад триває і носить динамічний характер. Ці процеси свідчать про формування глибоких інтеграційних тенденцій проявом яких є розробка єдиного уніфікованого підходу. Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безсумнівно, буде позитивно

впливати на становлення і зміцнення територіальних громад, формування і розширення їх законодавчої бази.

### **3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні**

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, що затверджена постановою КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695 наголошується, що протягом останніх років в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для регулювання діяльності територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування.

Незважаючи на це, ще не відбулося реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання. Так само немає відчутних змін у зміцненні партнерських відносин між регіонами, зменшенні міжрегіональної та внутрішньорегіональної диспропорції за показниками економічного розвитку та якості життя людей [141].

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що «до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України (абзац перший пункту 7-1 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення») [145].

На виконання цієї законодавчої норми, 12 червня 2020 року КМУ прийняв 24 розпорядження, якими визначив адміністративні центри та затвердив території територіальних громад областей. В результаті в країні

створено 1469 територіальних громад.

Отже, в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» наголошується на необхідності прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» який, безумовно, буде мати вирішальне значення для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Так, майже 10 років тому, 08 жовтня 2013 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону про адміністративно-територіальний устрій № 3373, який пройшов доволі складний шлях, а саме: 08.10.2013 – передано на розгляд керівництву; 09.10.2013 – направлено на розгляд Комітету; 10.10.2013 – надано для ознайомлення; 23.10.2013 – проект відкликано; 30.10.2013 – одержано доопрацьований проект; 31.10.2013 – направлено на розгляд Комітету; 01.11.2013 – надано на заміну; 05.02.2014 – повернуто на доопрацювання суб'єкту ініціативи; 03.04.2014 – одержано доопрацьований проект; 04.04.2014 – направлено на розгляд Комітету; 07.04.2014 – надано на заміну; 27.11.2014 – проект відкликано.

У ст. 1 цього законопроекту наводилось наступне визначення територіальної громади – адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, що складається з одного або декількох населених пунктів, має визначені в установленому законом порядку межі, що співпадають з межами сусідніх територіальних громад та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування.

У ст. 5 «Територіальна громада» зазначалось, що територіальна громади в залежності від категорії адміністративного центру поділяються на такі типи: міські, селищні та сільські. Територіальна громада утворюється шляхом об'єднання населених пунктів навколо міста, села чи селища. Склад територіальної громади визначається шляхом віднесення до неї населених пунктів, що знаходяться в кращій доступності до її адміністративного центру порівняно з центрами інших територіальних громад.

Юрисдикція органів місцевого самоврядування територіальної громади поширюється на всю територію територіальної громади.

Населений пункт, визначений адміністративним центром територіальних громад, є місцем знаходження ради територіальної громади та її виконавчого органу [161].

У Висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроекту перша частина також присвячена питанням «громади» та «територіальної громади».

Зокрема зазначається, що в законопроекті вводяться нові для законодавства України юридичні терміни, які видаються не зовсім вдалими. Мова йде про термін «громада». Відповідно до запропонованого визначення адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування (п. 2 ст. 1 проекту), у той час як громада – територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування. Законопроект не дає відповіді на питання: в чому різниця між просторовою основою та територіальною основою? В тексті проекту чітко не розмежовані терміни «громада» та «адміністративно-територіальна одиниця». Так, наприклад, у ст. 10 «Встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць» мова йде про межі громад.

Крім того, даний термін асоціюється зі словосполученням «територіальна громада». І якщо територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр (абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [145]; то в контексті проекту – це адміністративно-територіальна одиниця. Використання такого терміну щодо просторового окреслення території є недоцільним, адже семантично цей термін використовується для визначення не території, а групи людей, які

об'єднані за тими чи іншими критеріями (за територіальною, професійною, віковою ознакою тощо). Тому використання терміну «грумада» у запропонованому значенні не виправдано ускладнить зміст чинного законодавства [161].

Через шість років з'являється проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України, що було зареєстровано у Верховній Раді України 24 січня 2020 року за № 2804, але вже 4 березня 2020 року цей Проект було відкликано.

У ч. 1 ст. 5 цього Проекту зазначається, що: Адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях. Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл). Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах [162].

Крім того наголошується, що «грумада є адміністративно-територіальною одиницею базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів. Грумада є просторовою основою для здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування. Населений пункт в межах громади, в якому розташована сільська, селищна, міська рада та її виконавчі органи, є адміністративним центром громади. Залежно від статусу населеного пункту, який є адміністративним центром громади, громади поділяються на сільські, селищні, міські (стаття 9 Закону) [162].

У висновку Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 року наголошується, що найголовнішим недоліком проекту є невідповідність



покладеної в його основу концепції побудови та регулювання питань адміністративно-територіального устрою конституційним нормам. Зокрема, відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Натомість, у проекті пропонується інша система, яку становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах, а також міста, селища, села, на основі яких, на підставі та в порядку, що визначені цим Законом, формуються адміністративно-територіальні одиниці (ст. 4 проекту). Передбачається існування адміністративно-територіальних одиниць регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня (регіонами) є Автономна Республіка Крим, області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях. Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (сіл, селищ, міст). Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах (ст. 5 проекту).

Водночас, у проекті використовується класифікація елементів системи адміністративно-територіального устрою, яка не ґрунтується на конституційних нормах.

У ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівня. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях. Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища,

села. Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах [163].

Так Є.О. Семенов слушно наголошує, що при порівняльному аналізі цього і попереднього законопроекту вбачається, що Кабінет Міністрів України при підготовці проекту №4664 спробував врахувати зауваження, наприклад, у ст. 5 проекту від 24 січня 2020 року № 2804 зазначалось, що «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)», а у проекті від 28 січня 2021 року № 4664 термін громада у ст. 5 вже зникає: «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села».

У ст. 8 «Район» проекту від 28 січня 2021 року № 4664 зазначається, що «район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня, що складається з територій територіальних громад, загальна чисельність населення якої становить не менш як 150 тисяч жителів» [186, с.126].

В контексті тематики дослідження, на наш погляд, доречно навести ст. 14 «Порядок визначення (зміни) адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад» цього законопроекту.

1. Визначення (зміна) адміністративних центрів територіальних громад та затвердження (в тому числі зміна конфігурації) територій територіальних громад здійснюється КМУ на підставі:

1) подання Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації;

2) рішень сільських, селищних, міських рад відповідних територіальних громад, прийнятих не менш як двома третинами депутатів від загального складу таких рад.

2. Рішенням про визначення (зміну) адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад визначається перелік територіальних громад (населених пунктів), території яких входять до складу затвердженої КМУ території територіальної громади.

3. Визначення (зміна) адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснюється за умови нерозривності територій територіальних громад та обов'язкового дотримання критеріїв спроможності територіальних громад, що затверджуються КМУ.

4. Визначення (зміна) адміністративних центрів територіальних громад, затвердження територій територіальних громад на підставі подання Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації здійснюється за умови, що таке подання підтримане рішеннями сільських, селищних, міських рад відповідних територіальних громад, прийнятими не менш як двома третинами депутатів від загального складу таких рад.

5. Фінансування витрат, пов'язаних із визначенням (зміною) адміністративних центрів територіальних громад та затвердженням (в тому числі зміною конфігурації) територій територіальних громад, здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів [163].

У Висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроекту зазначається, що поданим законопроектом регламентується низка питань, пов'язаних із формуванням «територій територіальних громад». Дається визначення території територіальної громади (п. 8 ч. 1 ст. 1), порядок визначення (зміни) адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад (ст. 14) тощо. Сам факт включення до закону, присвяченого питанням адміністративно-територіального устрою, положень щодо «територій територіальних громад» та комплексний аналіз приписів проекту (п. 3 ч. 1 ст. 1, п. 8 ч. 1 ст. 1, ст. 14) дозволяє дійти висновку, що хоча території територіальних громад не визначені у проекті як окремі адміністративно-територіальні одиниці і не включені до системи адміністративно-територіального устрою України (ст. 4), вони фактично є адміністративно-територіальними одиницями згідно з приписами проекту. Крім того, проектом передбачено, що «територія територіальної громади є - нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до

Конституції та законів України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» (п. 8 ч. 1 ст. 1) і тим самим вона має всі ознаки адміністративно-територіальної одиниці, які передбачено у визначенні адміністративно-територіальної одиниці, яке наведено у п. 3 ч. 1 ст. 1 проекту. У зв'язку з наведеним Головним управлінням, як і раніше, вважає, що Конституція України не передбачає існування такої адміністративно-територіальної одиниці як «територія територіальної громади». Тому вважаємо, що проведення передбаченої положеннями проекту адміністративно-територіальної реформи потребує попереднього внесення відповідних змін до норм Конституції України [163].

Згідно з ч. 1 ст. 8 проекту «район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня, що складається з територій територіальних громад», а «Міста, селища та села є основою для затвердження територій територіальних громад, що здійснюється в порядку, визначеному цим Законом» (ч. 7 ст. 9 проекту). Водночас відповідно до ч. 2 ст. 13 проекту «рішенням про утворення, ліквідацію, встановлення (зміну) меж районів визначається перелік територій територіальних громад, які входять до складу кожного із районів, яких стосуються відповідні зміни адміністративно-територіального устрою». З наведених приписів випливає, що «території територіальних громад» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селоми, селищами, містами) та районами. Однак ні з приписів даного законопроекту, ні з положень чинного законодавства України неможливо чітко зрозуміти, до повноважень яких органів публічної влади належить здійснення публічної влади на вказаному територіальному рівні. Разом з тим, визначена у розділі XI (ст. ст. 140-146) Конституції України система органів місцевого самоврядування не передбачає існування органів місцевого самоврядування «територій територіальних громад», а виходячи зі змісту ч. 1 ст. 140 Основного Закону України територіальні громади – це жителі (а не територіальні утворення) села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл,

селища та міста. Так само конституційні норми не передбачають існування місцевих органів виконавчої влади на рівні «територій територіальних громад». Тому зазначені положення проекту у поєднанні їх з конституційними нормами виглядають алогічними, мають ознаки неконституційності і не можуть бути підтримані [163].

Не є прийнятним також те, що стосовно порядку формування територій територіальних громад у проекті використовується термінологія, відмінна від тієї, що використовується для аналогічних механізмів стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, у проекті визначаються механізми встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, однак стосовно «територій територіальних громад» використовується термін «затвердження території». У ч. 1 ст. 14, ч. 4 ст. 15, ч. 4 ст. 15, ч. 3 ст. 16 йдеться про «зміну конфігурації» територій територіальних громад, тоді як стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць у цьому контексті (як вже зазначалось) використовується термін «зміна меж». З тексту проекту незрозуміло, чи є «затвердження» КМУ територій територіальних громад (ст. 14) юридичним фактом, який означає їх утворення, а також не є зрозумілим порядок ліквідації «територій територіальних громад». Тому вважаємо, що виокремлення «територій територіальних громад» з-поміж інших адміністративно-територіальних одиниць та встановлення для них окремого порядку формування підтверджує неможливість встановлення для них разом з іншими адміністративно-територіальними одиницями єдиного порядку формування, заснованого на конституційних приписах, та викривлює закріплену конституційними нормами систему адміністративно-територіального устрою. Крім того, у ч. 3 ст. 14 використовується поняття «спроможність територіальних громад», однак його юридичний зміст у тексті проекту не розкривається. Механізм визнання територіальних громад «спроможними» передбачений у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», однак у даному законопроекті про об'єднанні територіальні громади

не йдеться і з його тексту не випливає, що «території територіальних громад» – це ті ж самі утворення, які виникли на підставі вищевказаного Закону. Звертаємо також увагу, що у положеннях законопроекту не пропонується вирішення юридичної долі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», хоча його положення також містять механізми вирішення певних питань адміністративно-територіального устрою. Водночас не передбачається приписів, які б визначали співвідношення норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та норм запропонованого законопроекту [163].

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на засіданні 28 квітня 2021 року (протокол № 86) розглянув проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664 від 28.01.2021), поданий Кабінетом Міністрів України, і надав свої, на наш погляд, невітніші рекомендації.

Так, у законопроекті серед іншого передбачаються положення, згідно з якими за рахунок коштів державного бюджету і місцевих бюджетів належить здійснювати витрати, пов'язані з визначенням (змною) адміністративних центрів територіальних громад та затвердженням (в тому числі змною конфігурації) територій територіальних громад (частина п'ята статті 14). Крім того, у законопроекті встановлюється, що відомості про адміністративно-територіальні одиниці та території територіальних громад підлягають державній реєстрації шляхом включення (виключення) до(з) Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад України, держателем якого визначено центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. Виконання таких вимог може призвести до збільшення видатків державного бюджету. При цьому згідно з пояснювальною запискою реалізація положень законопроекту здійснюватиметься в межах коштів державного і місцевих

бюджетів. Згідно з експертним висновком Міністерства фінансів України законопроект не впливатиме на показники державного та місцевих бюджетів, а у поточному бюджетному періоді його реалізація здійснюватиметься в межах коштів, передбачених у Законі України «Про Державний бюджет на 2021 рік» Міністерству розвитку громад та територій України за бюджетною програмою 2751110 «Створення містобудівного кадастру на державному рівні» у сумі 70 млн гривень[163].

Разом з тим, слід відмітити, що у чинному законодавстві України за відсутності базового закону з питань адміністративно-територіального устрою правове регулювання у такій сфері здійснюється відповідно до низки положень законодавства про місцеве самоврядування та про регулювання земельних відносин. Однак, у законопроекті розширено повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема, в частині фінансового забезпечення утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць, визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад, виконання яких може зумовити збільшення видатків місцевих бюджетів.

Тому, всупереч вимогам частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України до законопроекту не надано належне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджетів. З огляду на зазначене термін набрання чинності законом, визначений у законопроекті (з дня, наступного за днем його опублікування), має узгоджуватися з положеннями частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України, що містить вимоги щодо введення в дію законів України або їх окремих положень, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження

бюджету та/або збільшують витрати бюджету). За підсумками розгляду Комітет ухвалив рішення, що проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664), поданий КМУ, має вплив на показники бюджетів (може призвести до збільшення видатків державного та місцевих бюджетів). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2021 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2022 року, а після 15 липня 2021 року – не раніше 1 січня 2023 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону) [163].

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розглянув на своєму засіданні 6 жовтня 2021 року проект Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664 від 28.01.2021), поданий КМУ. Підтримуючи в цілому необхідність законодавчого врегулювання проблематики адміністративно-територіального устрою України, Комітет, водночас, звертає увагу на ряд недоліків, які містить зазначений законопроект. Законопроектом пропонується визначити, що село, селище, місто є адміністративно-територіальними одиницями базового рівня (абзац четвертий частини першої статті 5 законопроекту). Разом з тим села, селища та міста самі по собі не можуть бути адміністративно-територіальними одиницями, оскільки більшість з них не відповідає поняттю адміністративно-територіальної одиниці як компактною частини єдиної території України з визначеними в установленому цим Законом порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування. На сьогодні просторовою основою для формування органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування на базовому рівні є території територіальних громад, до складу яких входять території міст або території декількох сіл, селищ, міст [163].

Ми погоджуємося з думкою Є.О. Семенова, що висновок Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування,



регіонального розвитку та містобудування в цій частині суперечить попередній законотворчій роботі, а також послідовним висновкам фахівців Головного науково-експертного управління. Оскільки, висновок Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо законопроекту № 4664 від 28.01.2021 повертає до вже відкликаною законопроекту від 24 січня 2020 року № 2804. У ст. 5 проекту від 24 січня 2020 року № 2804 зазначалось, що «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)», а у проекті від 28 січня 2021 року № 4664 термін громада у ст. 5 вже зникає: «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села». Ці зміни були вимушеними, тяжкими та, навіть, доленосними. Такими змінами КМУ хоч якось намагався «протягти» у цей закон «територіальні громади», оскільки Головне науково-експертне управління у своїх висновках постійно наголошує, що «визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як територіальна громада. Хоча відповідний підхід вже застосовується у законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільні об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елемента системи адміністративно-територіального устрою, тож введення його до цієї системи нормами звичайного закону є неприйнятним [186, с.126].

Зауваження Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо дискусійності положення законопроекту № 4664 стосовно наділення КМУ повноваженнями щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, визначення адміністративних центрів територіальних громад. Передача таких повноважень Уряду не відповідає принципу субсидіарності та є нелогічними з точки зору управління територією територіальних громад відповідними

органами місцевого самоврядування. Також Комітет відзначає, що законопроектом пропонується наділити Уряд повноваженнями щодо затвердження (в тому числі зміни конфігурації) територій територіальних громад. Разом з тим, законопроект не містить чітких підстав та критеріїв при яких здійснюється така зміна конфігурації території територіальної громади. Крім того, у законопроекті також відсутні положення щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування, припинення їх як юридичних осіб, визначення особливостей правонаступництва майна, прав та обов'язків таких органів місцевого самоврядування у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої України, що не відповідає принципу верховенства права, складовою якого є вимога забезпечення правової визначеності та ясності закону [163].

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 16 лютого 2022 року № 2060 «Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», проект Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664), поданий КМУ, направити до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування для підготовки на розгляд у повторному першому читанні.

Так, Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування необхідно підготувати законопроект у новій редакції з урахуванням необхідності доопрацювання основних його положень у частині:

- 1) передачі органам місцевого самоврядування повноважень щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ;
- 2) визначення підстав та порядку затвердження (в тому числі зміни конфігурації) територій територіальних громад;
- 3) внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування,

припинення їх як юридичних осіб, визначення особливостей правонаступництва майна, прав та обов'язків таких органів місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України [146].

Таким чином, як відзначає Є.О. Семенов, є два полярні підходи, перший – реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка здійснюється не відповідає Конституції України, територіальні громади незаконні, зміни адміністративно-територіального устрою без змін Конституції України провести не можливо, а другий – це не відповідає дійсності. Проблема конституційно-правового регулювання діяльності територіальних громад існує. Певні слушні аргументи наводяться по обидві сторони. Необхідно припинити дискусію щодо конституційності існування територіальних громад все ж таки шляхом уточнення Конституції України, і тоді не потрібно буде розробникам законопроектів та законодавцю йти на численні компроміси, а також шукати суперечливі виходи. Це дозволить вирішити глобальне питання щодо конституційної підстави існування територіальних громад, й безпосередньо перейти до конструктивного діалогу щодо особливостей їх функціонування [186, с. 126].

Ми підтримуємо позицію Є.О. Семенова, що оскільки фактично «територіальна громада» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селами, селищами, містами) та районами, то необхідно доповнити статтю 133 Конституції України: Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, *територіальні громади*, міста, райони в містах, селища і села [186, с. 127].

Пропонуємо з абз. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключити термін «територіальна громада» у значенні «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний

адміністративний центр», а абз. 2 ст. 1 цього Закону викласти у такій редакції «адміністративно-територіальна одиниця - *Автономна Республіка Крим, область, район, територіальна громада, місто, район у місті, селище, село*».

У чинній редакції ст. 133 Конституції України зазначається, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області...», а в абз. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» адміністративно-територіальна одиниця - Автономна Республіка Крим не згадується.

Погоджуємось, що після прийняття Закону про адміністративно-територіальний устрій України, у якому необхідно передбачити чіткій механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «територіальних громад», необхідно передбачити втрату чинності Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [186, с.127].

Від моменту прийняття Конституції України 26.06.1996 р. пройшло достатньо часу для того, щоб практика реалізації конституційних положень продемонструвала їх «сильні» та «слабкі» сторони. Прийняття Основного Закону спричинило утвердження всієї конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні, яка характеризувалась своєрідним симбіозом громадівської моделі місцевого самоврядування із посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. До того ж, в Основному Законі викладено колізійні положення щодо співвідношення системи місцевого самоврядування із системою адміністративно-територіального устрою України. М.Є. Гайдар наголошує, що за останні п'ять років на офіційному веб-порталі Верховної Ради України не було зареєстровано жодного законопроекту щодо унормування об'єднаних територіальних громад у тексті Основного Закону [32, с. 22–23].

Водночас, підготовка, ухвалення рішень, здійснення та оцінювання будь-якої реформи мають ґрунтуватися на інституційному діалозі, який відповідає вимогам прозорості, підзвітності, представницького характеру та дієвості[175]. У такому разі громадськість матиме змогу контролювати хід

реформи, та вчасно вносити корективи, у разі якщо деякі положення реформи не відповідають її інтересам.

Крім того, з метою забезпечення ефективності інституційного діалогу треба, щоб: він відбувався в потрібний час; він відбувався на основі чітко визначених процедур; уся відповідна інформація була б доступною для всіх учасників, зокрема відповідні дати, порядок денний та заходи мають бути відомі заздалегідь; результати, якщо не обов'язково, то щонайменше належно слід розглянути в процесі підсумкового ухвалення рішення; інституційний діалог дуже істотний і не втрачає значення, якщо відбуваються паралельні процеси; за умови поваги норм публічного доступу до інформації та з метою забезпечення необхідного рівня довіри між учасниками питання про доступ громадськості до інформації про процес потрібна згода між усіма учасниками[175]. За допомогою дотримання зазначених правил при проведенні реформи органів місцевого самоврядування, вона буде дієвою та можливо буде досягти найкращих результатів в частині впровадження нових підходів в управлінні територіальними громадами.

Задля забезпечення прозорості інституційного діалогу треба поважати норми доступу до публічної інформації, а підсумки діалогу якнайшвидше оприлюднювати. Учасники інституційного діалогу є підзвітними демократично обраним органам влади (зборам). З метою забезпечення представницького характеру діалогу треба залучати до нього всі рівні місцевої або регіональної влади, які мають законний інтерес до цієї справи, незалежно від їхньої політичної належності. Участь у діалозі загалом не повинна обмежуватися тільки тими, хто належить до політичної більшості. Оскільки учасники представляють органи місцевої чи регіональної влади, вони мають представляти саме ці органи місцевої чи регіональної влади [175].

Досліджуючи шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, на наш погляд, доцільно проаналізувати Програму діяльності КМУ, оскільки – це порядок

денний діяльності на середньо- та довгостроковий період, в тому числі, щодо розвитку територіальних громад в Україні.

Так, Програмою діяльності Уряду передбачено розроблення та затвердження, на наш погляд, стратегічних документів національного рівня щодо діяльності територіальних громад в Україні, а саме: Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року та плану заходів з її реалізації на 2021–2023 роки.

Крім того передбачено підвищення ефективності розподілу та використання коштів Державного фонду регіонального розвитку шляхом запровадження нових критеріїв відбору проектів та розподілу фонду відповідно до адміністративно-територіальних рівнів. Розроблення ефективної мережі інституцій регіонального розвитку на основі створеного Національного офісу регіонального розвитку. Оновлення критеріїв визначення проблемних територій, розширення переліку інструментів стимулювання їх розвитку шляхом удосконалення законодавства у сфері стимулювання розвитку регіонів. Створення умов для стимулювання економічної активності на проблемних територіях: визначення переліку проблемних територій, запровадження дієвих заходів стимулювання їх розвитку на державному та регіональному рівні. Створення дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності реалізації проектів регіонального розвитку, відібраних на нових конкурсних засадах. Забезпечення якісного стратегічного планування в територіальних громадах [144].

Особливої уваги заслуговує доцільність визначення адміністративно-територіального устрою базового рівня для формування на новій територіальній основі спроможних територіальних громад. Визначення адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи для діяльності органів державної влади. Визначення засад адміністративно-територіального устрою України, порядку створення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів відповідно до європейських стандартів.

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи. Впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень. Створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм місцевої демократії [19; 144].

Тому ми згодні з Бобровніком Ю.В., що на шляху удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України» є доцільним створення та адміністрування: 1) Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України; 2) Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування; 3) Державного реєстру повноважень органів місцевого самоврядування [19].

Очікувані результати від реалізації Програми діяльності КМУ щодо питання, яке досліджується: 95 відсотків території України охоплено територіальними громадами, які визнані спроможними; 90 відсотків території України охоплено районами, які відповідають стандартам територіального поділу країн Європейського Союзу для статистичних цілей рівня NUTS-3 [144].

Відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, що затверджена постановою КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695 до оперативних цілей та основних завдань, що забезпечують досягнення стратегічних цілей, відноситься стратегічна ціль III. “Розбудова ефективного багаторівневого врядування”, що включає такі оперативні цілі.

Оперативна ціль 1 “Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі”

на засадах нового адміністративно-територіального устрою України

1. Утворення спроможних територіальних громад на всій території України.

2. Забезпечення створення нової системи адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня відповідно до європейських вимог та стандартів.

3. Забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом розроблення проектів ухвалення та впровадження нової редакції Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», внесення змін до відповідного законодавства.

4. Побудова системи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів, спрямованої на комплексний розвиток територій регіонів та територіальних громад [141].

На жаль, у плані заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, що затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 497-р. щодо стратегічної цілі III. “Розбудова ефективного багаторівневого врядування”, що включає оперативну ціль 1 “Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі” на засадах нового адміністративно-територіального устрою України завдання 1) утворення спроможних територіальних громад на всій території України, а також 2) забезпечення створення нової системи адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня відповідно до європейських вимог та стандартів, взагалі не згадуються, відповідно жодних заходів не передбачено.

Щодо пункту 3) Забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом розроблення проектів ухвалення та впровадження нової редакції Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні



адміністрації”, внесення змін до відповідного законодавства, запропоновано розробити черговий законопроект.

Щодо пункту 4. Побудова системи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів, спрямованої на комплексний розвиток територій регіонів та територіальних громад у плані заходів передбачено: 1) вдосконалення на законодавчому рівні підходів щодо ефективного співробітництва територіальних громад, зокрема в частині визначення порядку обов’язкового співробітництва для територіальних громад, які підпадають під встановлені параметри щодо чисельності населення, економічної спроможності, зокрема за напрямками утримання полігонів твердих побутових відходів, організації переробки та утилізації твердих побутових відходів; організації перевезень громадським транспортом; енергозабезпечення на основі відновлюваних ресурсів; 2) надання методичного забезпечення для укладання договорів про співробітництво територіальних громад на основі кращих практик співробітництва [48].

На виконання рішень Президента України та КМУ, починаючи з 2007 року, відбувається становлення окремого напрямку державної політики, спрямованого на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства. Реалізація Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні дала змогу, зокрема: розробити рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо закріплення у статутах територіальних громад інструментів громадської участі[113]. Тобто ця стратегія є важливим нормативним регулятором діяльності територіальних громад в частині участі громадськості в управлінні органами місцевого самоврядування.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, що затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 серед стратегічних завдань

щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні передбачено розвиток місцевої демократії та посилення гарантій участі територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема, шляхом:

- розширення кола осіб, які можуть брати участь у вирішенні питань місцевого значення через інструменти місцевої демократії;

- законодавчого закріплення обов'язку щодо прийняття міськими, селищними і сільськими радами статутів (змін до статутів) територіальних громад, визначення орієнтовної структури статуту територіальної громади та основного переліку питань, що повинні ним регулюватися;

- врегулювання порядку ініціювання та проведення загальних зборів (конференцій) та врахування їх рішень;

- удосконалення законодавчого регулювання місцевих ініціатив; закріплення права членів територіальної громади подавати місцеві ініціативи на розгляд ради або її виконавчого органу шляхом збору підписів жителів на їх підтримку; встановлення обов'язку органів місцевого самоврядування розглядати місцеві ініціативи на найближчих своїх засіданнях за участю ініціаторів та приймати за результатами рішення;

- удосконалення законодавчого регулювання громадських слухань, зокрема визначення переліку питань, щодо яких громадські слухання проводяться обов'язково; встановлення, що громадські слухання можуть проводитися як на території територіальної громади, так і в окремих її частинах;

- закріплення на законодавчому рівні права органів місцевого самоврядування створювати консультативно-дорадчі органи, а також права інститутів громадянського суспільства на проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів рад та обов'язку органів місцевого самоврядування сприяти її проведенню;

- забезпечення доступу членів територіальних громад до засідань колегіальних органів місцевого самоврядування та постійних комісій

місцевих рад;

– удосконалення правового регулювання порядку публічного звітування депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування, встановлення чітких строків такого звітування, оприлюднення відповідних звітів;

– посилення прозорості і публічності розроблення місцевих бюджетів, у тому числі обов'язкове затвердження бюджетних регламентів проходження бюджетного процесу на місцевому рівні, проведення бюджетних слухань перед прийняттям місцевих бюджетів та за результатами їх виконання, впровадження гендерно орієнтованого бюджетування [113].

На наш погляд, особливої уваги в цьому контексті заслуговує питання сприяння забезпеченню процедур безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення в умовах особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей.

В процесі удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, на наш погляд, доцільно проаналізувати проблеми, на розв'язання яких спрямована Державна цільова програма справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року. Зокрема вугільні регіони визначаються як регіони, на території яких розташовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, в тому числі ті, які перебувають у стадії ліквідації, консервації або переорієнтації на інші види економічної діяльності, та підприємства вугільної теплової генерації незалежно від форми власності. Загалом це близько 20 територіальних громад Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Львівської областей, де проживає близько 850 тис. мешканців. Територіальні громади вугільних регіонів залежать від підприємств вугільної галузі та вугільної теплової генерації, у деяких з них вугілля залишається єдиним доступним енергоносієм [113].

Низький рівень диверсифікації локальної економіки вугільних громад стримує залучення інвестицій, адже до 70 відсотків всього зайнятого

населення працює на вугледобувних чи суміжних монопідприємствах або в соціальній сфері, яка обслуговує міську інфраструктуру. Це призводить до критичної залежності місцевих бюджетів від податкових надходжень вугледобувних підприємств, які становлять від 50 до 70 відсотків загальної суми надходжень до бюджету територіальної громади [113].

Протягом останніх років в територіальних громадах певною мірою нормативно та організаційно забезпечено надання адміністративних послуг. Відкрито сучасні центри надання адміністративних послуг, а також впроваджено Єдиний державний портал адміністративних послуг. Проте О. Павлюк слушно наголошує, що розробити та затвердити певні стандарти недостатньо. Необхідно забезпечити їх дотримання усіма суб'єктами [119].

В той же час, потребують вдосконалення стандарти та механізми надання адміністративних та інших соціальних (публічних) послуг для забезпечення їх прозорості, раціональності та врахування інтересів людей. Ще одне питання, що потребує розв'язання в рамках вдосконалення системи надання соціальних послуг на рівні громади, – кадрове забезпечення, що тісно пов'язано з наданням якісних соціальних (публічних) послуг [119].

Так, у Рекомендації Rec(2007) 4 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві та регіональні публічні послуги», що ухвалені Комітетом міністрів на 985-му засіданні заступників міністрів від 31 січня 2007 р. зазначається, що децентралізація у сфері публічних послуг повинна здійснюватися у відповідності до принципів послідовності та єдності застосування державної політики в інтересах усіх громадян, координації та територіальної солідарності [52, с. 169].

Органи місцевої і регіональної влади повинні прагнути зробити свої послуги більш доступними шляхом забезпечення географічної близькості, застосовуючи оптимізацію використання периферійних підрозділів та відділень, скорочення часу, необхідного для доступу до послуг, за допомогою, наприклад: спрощення процедур; встановлення робочих годин, сумісних з «розкладами» життєдіяльності мешканців; організації роботи, що дозволяє

покращити спроможність обслуговувати більшу кількість користувачів і уникнути довгих черг; підвищення ефективності послуг громадського транспорту; зниження витрат на доступ, особливо для найбільш знедолених категорій користувачів [52, с. 177–178].

Було виділено ряд проблем в системах місцевої та регіональної демократії, наприклад: боротьба з низьким рівнем демократичної участі в громадському житті на місцевому та регіональному рівні; спрощення та зменшення вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищення її ефективності; поліпшення спроможності та якості врядування місцевих та регіональних громад або влад; вивчення впливу демографічних (міграційних) тенденцій; поліпшення доступу до громадських послуг, що надаються на місцевому та регіональному рівні; полегшення транскордонного співробітництва для місцевих і регіональних влад; боротьба з територіальною нерівністю між і в межах місцевих та регіональних влад; боротьба зі зростаючими межами між сільськими та міськими районами; посилення соціальної згуртованості й протидія збільшенню політичного та релігійного радикалізму; боротьба з корупцією в місцевих та регіональних владах; боротьба зі зростаючим впливом цифрової нерівності на участь громадян; боротьба з розширенням великих конурбацій за рахунок середніх (малих) міст і сіл [206].

Зокрема, держави-члени повинні: дотримуватися принципів надання інформації, викладеної в Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, стосовно різних питань, що становлять інтерес для місцевої громади, з тим щоб їхні громадяни мали змогу висловлюватися щодо рішень, які впливають на їхню громаду або впливають особисто на них, і забезпечити прозорість в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування, тим самим підвищуючи підзвітність осіб, які приймають рішення; шукати нових шляхів піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевого самоврядування сприяти культурі демократичної участі; підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян

брати на себе відповідальність за внесок у життя своїх громад; приділяти більше уваги зв'язкам між публічними органами влади і громадянами та заохочувати органи місцевого самоврядування наголошувати на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби, які вони висловлюють; виробити всеосяжний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на процеси представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами; уникати негнучких рішень і дозволяти експериментувати, надаючи перевагу розширенню прав і можливостей громадян; відповідно, державам-членам слід забезпечити широкий спектр інструментів участі та можливість їхнього комбінування й адаптації шляхів їхнього використання залежно від обставин; почати з поглибленої оцінки ситуації щодо участі на місцевому рівні, визначити відповідні точки відліку й упровадити систему моніторингу для відстеження будь-яких змін, щоб встановити причини будь-яких позитивних або негативних тенденцій в участі громадян та оцінити вплив прийнятих механізмів; уможливити обмін інформацією між країнами і всередині країн щодо передового досвіду із участі громадян, підтримати вивчення органами місцевого самоврядування ефективності різних методів участі та забезпечити, щоб громадськість була повністю поінформована про увесь спектр доступних можливостей; звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які постають перед серйознішими труднощами в процесі участі, або на ті категорії, які *de facto* залишаються на узбіччі місцевого публічного життя; сприяти збалансованому представництву жінок і чоловіків під час участі у місцевій політиці та місцевому публічному житті; визнати потенціал дітей та молоді для сталого розвитку місцевих громад, і підкреслити роль, яку вони можуть відігравати; визнати і посилити роль асоціацій і груп громадян як ключових партнерів у розвитку та підтримці культури участі та як рушійної сили при практичному застосуванні демократичної участі; визнати, як культурно різноманітні та інклюзивні суспільства можуть сприяти участі кожного в публічному житті своїх громад;

відповідно до принципу субсидіарності заохочувати і використовувати спільні зусилля органів влади на всіх рівнях врядування, при цьому кожен орган несе відповідальність за прийняття відповідних заходів у межах своєї компетенції [173].

Герасимюк К.Х цілком слушно пропонує погодитися з думкою європейських експертів, які наголошують, що оскільки в процесі реформування наголос зміщується з центральної влади на децентралізовані органи влади, дуже важливо під час реформування чітко передати функцію керівництва децентралізованій ланці. Політичні зобов'язання центральної влади щодо реформ обов'язкові для розв'язання всіх вагомих проблем, що виникають під час реформування. На період реформування потрібно визначити спільне коло повноважень, яке, наприклад, передбачає процедури планування за участю всіх зацікавлених сторін. На етапі реформування експериментальний підхід «знизу догори» може також дати корисні результати. Центральна влада має, зазвичай, складати програми підтримки, спрямовані на забезпечення інформаційною технологією та іншими потрібними інфраструктурами[35, с.115].

Крім того, на виконання розпорядження КМУ від 28 жовтня 2021 р. № 1340-р «Про затвердження плану заходів із забезпечення впровадження Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад в діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади» [143], здійснюється удосконалення Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад [81].

Отже, першочерговими завданнями регіональної політики є прискорення економічного зростання територіальних громад, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидке та стійке зростання рівня якості життя

людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому [141].

У цьому контексті потребує оновлення чинне законодавство, що регламентує діяльність представницьких та виконавчих органів територіальних громад. Правильно зазначає Л.Б. Шкуріна, авторка Аналітичного звіту за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні, що «чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить багаточисленну кількість недоліків, основними з яких є: невідповідність сучасному стану місцевого самоврядування, розвинутому завдяки реформі децентралізації влади; відсутність розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування; відсутність розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування; не врахування ключових принципів місцевого самоврядування, що закріплені у Європейській хартії місцевого самоврядування, таких як: повсюдності, субсидіарності, автономії органів місцевого самоврядування; суперечність із чинним законодавством, оскільки беззмислово дублює норми багатьох законів; відсутність дієвих інструментів балансу між інтересами держави та місцевого самоврядування» [224, с.30-31]. Тому ми підтримуємо позицію Л.Б. Шкуріної, що існує потреба у прийнятті оновленої редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому доцільно, у першу чергу, чітко розмежувати повноваження суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад із повноваженнями районних та обласних рад, а також усунути й інші вищевисловлені недоліки. Такі заходи, безумовно, сприятимуть покращенню ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності представницьких та виконавчих органів у територіальних громадах, що призведе до підвищення рівня спроможності



громад.

### **Висновки до розділу 3**

У результаті дослідження міжнародного досвіду та шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад у сучасних умовах ми дійшли таких висновків:

1. Зазвичай звикли розглядати міжнародні стандарти як кінцеву мету, майже недосяжну ціль, проте, на наш погляд, необхідно використовувати іншу тезу – це мінімальні стандарти, норми та правила, дотримання цих положень повинно стати необхідною повсякденністю, з можливістю їх корегування в бік покращення залежно від рівня розвитку певних територіальних громад.

Процес створення міжнародних стандартів в регулюванні діяльності територіальних громад триває і носить динамічний характер. Ці процеси свідчать про формування суттєвих інтеграційних напрямів проявом яких є створення та впровадження єдиного уніфікованого підходу. Інтеграція України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безсумнівно, позитивно вплине на становлення і зміцнення територіальних громад, формування і розширення їх законодавчої бази.

2. Нагальною є потреба збалансувати норми Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та законодавства, що регулює функціонування територіальних громад, оскільки є два полярні підходи, перший – реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка здійснюється не відповідає Конституції України, територіальні громади незаконні, зміни адміністративно-територіального устрою без змін Конституції України провести не можливо, а другий – це не відповідає дійсності.

Проблема конституційно-правового регулювання діяльності територіальних громад існує. Певні слушні аргументи наводяться по обидві сторони. На наш погляд, необхідно припинити дискусію щодо конституційності існування територіальних громад все ж таки шляхом уточнення Конституції України, і тоді не потрібно буде розробникам законопроектів та законодавцю йти на численні компроміси, а також шукати суперечливі виходи. Це дозволить вирішити глобальне питання щодо конституційної підстави існування територіальних громад, й безпосередньо перейти до конструктивного діалогу щодо особливостей їх функціонування.

Оскільки, на наш погляд, фактично «територіальна громада» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селами, селищами, містами) та районами, то необхідно доповнити статтю 133 Конституції України: Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, *територіальні громади*, міста, райони в містах, селища і села.

Після внесення цих змін у Конституцію України, доцільно у ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» проекту Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664, який знаходиться у Верховній Раді України (до речі, потребує перейменування на Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій України) абзац «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села» замінити абзацом «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є територіальні громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)».

Пропонуємо з абз. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключити термін «територіальна громада» у значенні «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний

адміністративний центр», а абз. 2 ст. 1 цього Закону викласти у такій редакції «адміністративно-територіальна одиниця - *Автономна Республіка Крим*, область, район, *територіальна громада*, місто, район у місті, селище, село».

У чинній редакції ст. 133 Конституції України зазначається, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області...», а в абз. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» адміністративно-територіальна одиниця - Автономна Республіка Крим не згадується.

3. До основних концептуальних міжнародних та європейських документів, що регулюють діяльність в тому числі територіальних громад, на наш погляд, доцільно віднести: Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 року; Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року; Всесвітню декларацію місцевого самоврядування, прийняту на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23–26 вересня 1985 р. (Ріо-де-Жанейро); Європейську конвенцію про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року; Європейську хартію регіональних мов або мов меншин від 5 листопада 1992 р.; Європейську хартію міст від 19 березня 1992 р. (Страсбург) та Європейську хартію міст II (Маніфест нової урбаністики) від 29 травня 2008 р. (Страсбург); Європейську ландшафтну конвенцію від 20 жовтня 2000 року; Європейську хартію про участь молоді в місцевому та регіональному житті переглянута 21 травня 2003 року; Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування від 7 листопада 2018 року; Декларацію про регіоналізм в Європі від 4 грудня 1996 року, прийняту Асамблеєю європейських регіонів; Гельсінську декларацію регіонального самоврядування від 28 червня 2002 року, прийняту на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування; Стратегію щодо інновацій та доброго врядування на місцевому

рівні від 15 – 16 жовтня 2007 року, затверджену Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування; Утрехтську декларацію про добре місцеве та регіональне врядування у неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 року; Хартію конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 14 січня 1994 року.

До окремої групи документів, які не мають статусу нормативних, проте їх зміст, безумовно, заслуговує на увагу як в межах нашого дослідження, так і в межах створення якісної нормативно-правової бази діяльності територіальних громад, можна віднести, наприклад: Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Rec(2007)12 про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні від 10 жовтня 2007 року; Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240(2008) про проект Європейської хартії регіональної демократії від 28 травня 2008 року; Рекомендації CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, прийнята Комітетом міністрів 21 березня 2018 року на 1311-му засіданні заступників міністрів та інші.

Згадані вище концептуальні європейські документи, що регулюють діяльність в тому числі територіальних громад, окрім Європейської хартії місцевого самоврядування та Європейської ландшафтної конвенції, які є частиною національного законодавства України, оскільки їх було ратифіковано, а також частково Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, не мають обов'язкового характеру, але ці документи, крім усього іншого, мають типологічні, стандартизовані властивості і як би закріплюють можливі, бажані, допустимі, заохочувані і прийняті на міжнародній арені шляхи і адміністративно-правові форми реалізації міжнародного співробітництва в цій сфері.

4. В контексті функціонування Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508 проаналізовані Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 221(2007) «Про

інституційні рамки міжмуніципального співробітництва» від 1 червня 2007 року та зроблено висновок, що міжмуніципальне співробітництво супроводжується значними відносними перевагами в порівнянні зі злиттям комун або з приватизацією публічних послуг; злиття стикається іноді з традиціями місцевого населення, а приватизація публічних послуг не завжди достатня для того, щоб подолати відсутність публічних структур у сфері управління та прийняття рішень з місцевих справ.

5. В контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні розглянуто питання прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України. Так, відповідний проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України було зареєстровано у Верховній Раді України 24 січня 2020 року за № 2804, проте 04 березня 2020 року цей Проект було відкликано. Цей проект Закону не був першою спробою. Наприклад, 08 жовтня 2013 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону про адміністративно-територіальний устрій № 3373, який пройшов доволі складний шлях.

На сьогодні у Верховній Раді України знаходиться Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», потребує перейменування на Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій України.

При порівняльному аналізі цього і попереднього законопроекту зроблено висновок, що КМУ при підготовці проекту №4664 спробував врахувати зауваження, наприклад, у ст. 5 проекту від 24 січня 2020 року № 2804 зазначалось, що «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)», а у проекті від 28 січня 2021 року № 4664 термін громада у ст. 5 вже зникає: «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села».

6. Досліджуючи шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні проаналізовано Програму діяльності КМУ, оскільки – це порядок денний діяльності на середньо- та довгостроковий період, в тому числі, щодо розвитку територіальних громад в Україні.

На жаль, у плані заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, що затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 497-р. щодо стратегічної цілі III. “Розбудова ефективного багаторівневого врядування”, що включає оперативну ціль 1 “Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі” на засадах нового адміністративно-територіального устрою України завдання 1) утворення спроможних територіальних громад на всій території України, а також 2) забезпечення створення нової системи адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня відповідно до європейських вимог та стандартів, взагалі не згадуються, відповідно жодних заходів не передбачено.

## ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено комплексне наукове завдання, що полягає у визначенні поняття і особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розробці на цій основі рекомендацій із удосконалення відповідних законодавчих положень і практики їх застосування. Виконане дослідження дозволило сформулювати наступне:

1. Під адміністративно-правовим регулюванням діяльності територіальних громад в Україні розуміється взаємоузгоджена система форм, методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян в частині впорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

2. Об'єктами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є такі складові: 1) адміністративні послуги, що надаються у територіальних громадах; 2) відносини публічного адміністрування, тобто ті напрямки, за якими здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад: питання місцевого значення, що визначені у ст. 143 Конституції України; заходи соціально-економічного та культурного значення; соціальні послуги; права, свободи та законні інтереси жителів громади; заходи із забезпечення публічної безпеки та публічного порядку у територіальній громаді; заходи із соціального захисту жителів громади; 3) виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

3. Предметом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є такі складові: внутрішні суспільні відносини, що виникають та існують у сфері управління

адміністративно-правовою діяльністю, пов'язаною із публічним адмініструванням всередині представницьких та виконавчо-розпорядчих органів територіальних громад; зовнішні суспільні відносини, що пов'язані з різними формами участі жителів громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад.

4. Функції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад поділяються на загальні та спеціальні. До загальних функцій можна віднести: прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю та інформаційного забезпечення. До спеціальних – такі функції, як: бюджетно-фінансова, матеріально-технічна, нормотворча, регулювання, інноваційна, установча.

5. Видами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, залежно від особливостей правового інструментарію, що використовується в процесі юридичної регламентації суспільних відносин, є: нормативне регулювання, що здійснюється передусім на підставі тієї системи нормативних актів, що регламентують правове становище суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад та основні засади здійснення місцевого самоврядування; індивідуальне адміністративно-правове регулювання, що здійснюється за допомогою індивідуальних адміністративних актів правозастосовного характеру, що видаються суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад: статути територіальних громад, розпорядження сільського, селищного чи міського голови, регламенти місцевих рад тощо.

6. До системи методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести як сукупність основних загально-правових методів – імперативного та диспозитивного, так і додаткових: заохочення, переконання, примусу та рекомендацій. Крім того, залежно від особливостей взаємовідносин суб'єктів розглянутих правовідносин можна використовувати такі методи, як: координації,



субординації та реординації.

7. До загальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні віднесено: законність, гуманізм, демократизм, децентралізація, об'єктивність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, керованість, комплексність та плановість. До спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні належать такі принципи: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

8. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад – це система організаційних та правових засобів, за допомогою яких забезпечується підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення, з приводу забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

9. Основними структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є: а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування

територіальних громад; в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у додержанні, використанні, виконанні та застосуванні положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів, що беруть участь у процесі публічного адміністрування діяльності територіальних громад. До додаткових елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні можна віднести такі складові: акти застосування норм права, акти тлумачення норм права, юридичні факти, правову свідомість, а також принципи адміністративного права законність і демократизм.

10. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні може здійснюватися у правовій та неправовій (зокрема, організаційній) формах. До правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести: 1) прийняття нормативно-правових актів: статутів територіальних громад, регламентів місцевих рад, регламентів виконавчих органів місцевих рад, інструкцій, положень, порядків, правил, програм, інших нормативних документів, що містять правові норми загального характеру; 2) прийняття індивідуальних та ненормативних правових актів; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення інших юридично значущих дій на основі законів або на основі прийнятих підзаконних нормативних адміністративних актів. Також, залежно від змісту діяльності, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню, можна виділити такі адміністративно-правові форми регулювання діяльності територіальних громад: нормотворча, правозастосовна, регулятивна і правоохоронна.

Організаційні форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад переважно полягають у різноманітних заходах підготовчого, інформаційного та/або консультативно-дорадчого характеру, що закладають основу для здійснення правових форм діяльності або інформують про результати застосування правових форм діяльності, не створюючи при цьому юридичних наслідків, проте роблячи певний внесок у їх досягнення.

11. Процес створення міжнародних стандартів в регулюванні діяльності територіальних громад триває і має динамічний характер. Ці процеси свідчать про формування глибоких інтеграційних тенденцій, проявом яких є розробка єдиного уніфікованого підходу. Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безсумнівно, позитивно впливатиме на становлення і зміцнення територіальних громад, формування і розширення їх законодавчої бази. Концептуальні європейські документи, що регулюють діяльність, в тому числі територіальних громад, окрім Європейської хартії місцевого самоврядування та Європейської ландшафтної конвенції, які є частиною національного законодавства України, оскільки їх було ратифіковано, а також частково Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, не мають обов'язкового характеру, але ці документи, крім усього іншого, мають типологічні, стандартизовані властивості і ніби закріплюють можливі, бажані, допустимі, заохочувані і прийняті на міжнародній арені шляхи й адміністративно-правові форми реалізації міжнародного співробітництва в цій сфері.

12. Пропонуються рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні:

- існує необхідність прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», у якому необхідно передбачити чіткий механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «територіальних громад»;

- потребує оновлення Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому доцільно, зокрема, чітко розмежувати повноваження суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад із повноваженнями районних та обласних рад, а також абз. 2 ст. 1 цього Закону викласти у такій редакції: «адміністративно-територіальна одиниця – *Автономна Республіка Крим, область, район, територіальна громада, місто,*

район у місті, селище, село».

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер'янов В.Б., Додін Є.В., Пахомов І.М. Адміністративне право України: підручник. Х.: Одісей, 2005. 880 с.
2. Адміністративне право України (Загальна частина) : навч. посіб. / О. А. Задохайло. Х. : Право, 2016. 298 с.
3. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х т. / Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін. / за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
4. Адміністративне право України : підручник: у 2т. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс / В.В. Галуцько, В.Т. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.
5. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: Херсонська міська друкарня, 2010. С. 87-97. URL: <http://www.law-property.in.ua/images/books/apuvsu.pdf>
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: „Юридична думка”, 2004. 584 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
8. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило , С.О. Короєд , О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
9. Адміністративне право України: Підручник / Т.О. Коломоець, Ю.В. Пирожкова, Н.О. Армаш та ін. ; За заг. ред. Т.О. Коломоець. К.: Істина,

2010. 480 с.

10. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьний Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. Київ, 2015. 428 с.

11. Алтуніна О.М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. ...канд.юрид.наук. Харків, 2009. 20 с.

12. Андреева Д.Є. Адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 18 с.

13. Антонова Т.Л. Адміністративно-правове регулювання поведження з відходами : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2017. 244 с.

14. Асамблея Європейських Регіонів. Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html>

15. Бевз С.І. Поняття та система принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 108-111.

16. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційноправові засади. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого; Академія правових наук України. Х.: Право, 2005. 304 с.

17. Бібік Н.В., Шаповал Г.М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямів його впровадження в Україні. Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості. 2019. № 2. С. 5–14.

18. Білько К.Ф. Форми і

методи адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату. *Правова держава*. 2015. Вип. 26. С. 542-549.  
URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe\\_2015\\_26\\_68](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2015_26_68)

19. Бобровнік Ю.В. Реформа органів місцевого самоврядування в 2014-2020 роках. Децентралізація влади. URL: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5\(11\)-59-72](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5(11)-59-72).

20. Болдирев С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 22 с.

21. Бостан С.К., Гусарев С.Д., Пархоменко Н.М. та ін. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: ВЦ «Академія», 2013. 320 с.

22. Валькова Є.В. Форми адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 61-64.

23. Ващук Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 236 с.

24. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с.

25. Власов Ю.Л. Окремі проблеми реалізації норм права у практичній діяльності органів судової влади. *Держава і право. Юрид. і політ. науки: Зб. наук. пр.* 2005. Вип. 29. С. 22-26.

26. Вовк О.Й. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 19-27.

27. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. К., 2003. 240 с.

28. Волох О.К., Дутка М.Т. Поняття та сутність норм муніципального права в Україні. *Наук. вісн. Нац. акад. внутріш. справ*. 2010. № 5. С. 50 - 57.

29. Волошин Ю.О. Принцип. Юридична енциклопедія: в 6 т. ; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.»,

1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 110.

30. Воюцька О., Каплій О. Сучасний стан основних джерел адміністративного права. *Новітні наукові дослідження держави і права*. 2012. 489–493 с.

31. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23–26 вересня 1985 р.). *Місьцеве і регіональне самоврядування в Україні*. 2004. Вип. 1–2. С. 65–69.

32. Гайдар М.Є. До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Вип. 83, 2019. С. 21–28.

33. Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; заред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

34. Гаращук В. М., Богуцький В. В. та ін Адміністративне право : підручник. Битяк Ю.П. (кер. авт. кол.) / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право. 2010. 624 с.

35. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду : дис.. ... канд.. наук з державного управління, 25.00.02. Одеса, 2016. 262 с.

36. Глипка А.О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180-189.

37. Гнатюк М.Д. Реалізація правових норм: поняття та значення. *Держава і право. Юрид. і політ. науки: Зб. наук. пр.* 2004. Вип. 27. С. 79 – 85.

38. Головка О.М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 1999. №3. С. 3-11.



39. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративне право України: основні поняття: [навч. посіб.]. К.: ГАН, 2005. 231 с.
40. Горбач А.М. Структура адміністративно-правових відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 3(9) том 3. С. 173-176.
41. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2016\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_1_12).
42. Гринчишин І.М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: Збірник наукових праць*. 2018. Випуск 6 (134). С. 51-56.
43. Грицай І.О. Принципи, функції, форми та методи адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій. *Право і суспільство*. 2012. №1. С. 192-197.
44. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 19–23.
45. Демченко І.С. Стан імплементації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*. 2011. № 4. С. 149–157.
46. Державне управління та державні установи: Навч. посіб. для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська; За ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. К.: Університет «Україна», 2008. 440 с.
47. Державне управління: [навч. посіб.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.
48. Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 497-р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>

49. Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів, 2019. 498 с.

50. Дорошенко В.А. Деякі аспекти удосконалення чинного законодавства у сфері здійснення громадського контролю в Україні. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття. Харків, 2019. С. 88-91.

51. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні). В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. Київ : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010, 258 с.

52. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / заг. ред. В.Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

53. Дрозд О. Ю. Використання сучасного європейського досвіду під час реформування адміністративно-деліктного законодавства України. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2015. Т. 15. С. 236-243. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua\\_2015\\_15\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2015_15_27)

54. Дрозд О.Ю. Взаємодія муніципальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах реформування ОВС України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки.* 2015. Вип. 1(2). С. 186-191. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu\\_jur\\_2015\\_1\(2\)\\_\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_1(2)__39)

55. Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) від 29 травня 2008 р. (Страсбург). URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf>

56. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року м. Страсбург. URL:[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
57. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування від 7 листопада 2018 року. URL:<https://rm.coe.int/168071b2e5>
58. Єряшов Є. Сутність адміністративно-правового регулювання цивільної авіації України. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2014. Жовтень. С. 44-48.
59. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215-218.
60. Журавель Я. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 113 - 116.
61. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2008. 21 с.
62. Забарвний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Вид. Паливода А.В., 2003. 212 с.
63. Завдання та функції місцевого самоврядування. URL:  
<https://tarashchamr.gov.ua/zavdannya-ta-funkciyi-miscevoho-samovryaduvannya-16-39-44-21-04-2020/>
64. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 320 с.
65. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

66. Загальна теорія держави та права: Підручник. [М.С. Кельман, О.Г. Мурашин]. К.: Кондор, 2005. 609 с.
67. Законодавчі та організаційні засади управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування України. Інформаційна сесія “Актуальні питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування” в рамках Освітнього марафону з доброго врядування 28 січня 2021 року. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/presentation-1-dd-28-01-2021.pdf>
68. Заморська Л.І. Функції права: змістовно-теоретичний аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2015. №6. С. 3-9.
69. Золотоноша О. Правове регулювання місцевих органів влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 153–156.
70. Золотухіна Л.О. Структура адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Том 23. С. 67-74.
71. Іванченко В.А. Чинники ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 201–206.
72. Інструкція з діловодства у виконавчому комітеті Новомосковської міської ради. Затверджено Рішенням виконкому міської ради від 19 січня 2021р. № 6/0/6-21 URL: <https://novomoskovsk-rada.dp.gov.ua/ua/normativni-akti/vsi-normativni-akti/pro-z-atverdzheniya-instrukciyi-z-dilovodstva-u-vikonavchomu-komiteti-novomoskovskoyi-miskoyi-radi-2>
73. Іщук О.С. Кримінологічна діяльність органів прокуратури: монографія. Харків: Золота миля, 2014. 366 с.
74. Іщук О.С. Принципи кримінологічної діяльності органів прокуратури. *Митна справа*. 2015. №5(101), частина 2. С.67-74.
75. Кельман М.С., Коваль І.М. Природа суб’єкта правозастосування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №2. С. 31-32.

76. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. 2-ге вид., переробл. і допов. Одеса : Юрид. л-ра, 2002. 312 с.
77. Ківалов С.В. Адміністративне право України: Підручник. Одеса: Юрид. літ, 2003. 896 с.
78. Кіцул Ю.С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.
79. Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 824. С. 45–49.
80. Кодекс етичної поведінки посадових осіб виконавчого комітету Новомосковської міської ради. Затверджено Рішенням виконкому міської ради від 12 жовтня 2021р. URL: <https://novomoskovsk-rada.dp.gov.ua/ua/normativni-akti/vsi-normativni-akti/pro-zatverdzhennya-kodeksu-etichnoyi-povedinki-posadovih-osib-vikonavchogo-komitetu-novomoskovskoyi-miskoyi-radi>
81. Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад. URL: [https://ukrstat.gov.ua/klasf/nac\\_ksl/tab\\_kato.htm](https://ukrstat.gov.ua/klasf/nac_ksl/tab_kato.htm)
82. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.]. К. : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
83. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 566 с.
84. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини : поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. 101–104 с.
85. Конвенція про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року (Страсбург). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text)
86. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
87. Концепція реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

88. Кошелєва Л. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018, вип. 2(37). С. 13-19.

89. Кравцова К.М. Сутність методів адміністративно-правового регулювання обігу пестицидів у сільському господарстві України. *Право і суспільство*. 2016. №2. Частина 3. С. 119-123.

90. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. Переваги місцевого самоврядування : Міжнародна конференція «Переваги місцевого самоврядування» (29–30 травня 2001 р., м. Ірпінь, Київ. обл.). Київ : Логос, 2011. С. 147–157.

91. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Київ: Арарат-Центр, 2001. 176 с.

92. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Л. : Літопис, 2001. 375 с.

93. Кулешов О.О. Виконавчі органи місцевих рад як складова проблема розвитку системи державного управління в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 35-38.

94. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Куліш. Харків, 2003. 177 с.

95. Курс адміністративного права України : підруч. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

96. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: монографія. Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.

97. Лакійчук Я.О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ,

2019. 219 с.

98. Лебідь Т.І. Значення органів місцевого самоврядування в реалізації прав та свобод людини і громадянина в Україні. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості. Київ: АПСВТ, 2020. 300 с.

99. Легка О.В. Реалізація норм права: теоретико-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2012. №1. С. 30 – 33.

100. Лук'янець Д. Про співвідношення методу адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/324228418.pdf>

101. Майданник О.О. Місцеве самоврядування: концептуальні основи, конституційно-правове регулювання в Україні. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. №3–4. С. 68–69.

102. Манжула А.А. Адміністративно-правові засади організації діяльності науково-дослідних установ в Україні: дис... доктора. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 43 с.

103. Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 121-124.

104. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.

105. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.:Ваіте, 2014. 376 с.

106. Мельниченко В. Правове регулювання відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю: стан та вдосконалення. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. №3. С.160-168.

107. Методика формування Системи учасницького бюджетування та бюджету участі на рівні міст обласного значення і об'єднаних територіальних громад. Всеукраїнська громадська організація “Асоціація сприяння

самоорганізації населення”. Одеса, 2016. 31 с. URL: <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Methodika-Vyudzhetu-uchasti-1.pdf>

108. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія / упоряд. Є.І. Бородин, С.А. Квітка, Т.М. Тарасенко. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 148 с.

109. Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів :ЛРІДУ НАДУ, 2020. 300 с.

110. Муркович Л. Територіальна громада як суб’єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. 2010. НАДУ при Президентові України ДРІДУ URL: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02%285%29/10mliuta.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf)

111. Мухін В.В. Індивідуальне регулювання у механізмі децентралізації у праві: дис... доктора юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2018. 443 с.

112. Наливайко Л.Р., Грицай І.О. Адміністративно-правові основи регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: монографія. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2013. 241 с.

113. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/487/2021>

114. Німко О.Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 19 с.

115. Опришко В.Ф. Проблеми конституційної реформи. *Правове регулювання економіки*: зб. наук. пр. Вип. 4. 2004. С. 4–16.



116. Організувати: Академічний тлумачний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/orghanizovuvaty>
117. Остапенко О.І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142-149.
118. Павлов Д.М. Мета, завдання та принципи адміністративно-правового регулювання природно-техногенної безпеки та цивільного захисту. *Митна справа*. 2015. № 4 (2). С. 267–274.
119. Павлюк О. Стандарти доступності та якості послуг: що отримують жителі громад – роз'яснення Мінрегіону. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/standarti-dostupnosti-ta-yakosti-po-slug-shho-otrimayut-zhiteli-gromad-roz-yasnennya-minregionu/>
120. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. Луцьк: Волинський ресурсний центр, 2015. 134 с.
121. Паспорт спеціальності 25.00.04 - місцеве самоврядування (нова редакція). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va6\\_1330-07#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va6_1330-07#Text)
122. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті від 21 травня 2003 року. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f>
123. Персональний склад виконавчого комітету Запорізької міської ради. Затверджено рішенням міської ради №7 від 29.жовтня 2021 р. URL: <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/47830>
124. Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права: автореф. дис. ... доктор. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 33 с. URL: <http://ebooks.znu.edu.ua/files/avtoreferat/avtoreferat2017/0040805.pdf>.
125. Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 20 с.
126. Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь,

2007. 233 с.

127. Підсумки пост-моніторингу в Україні. Дорожня карта : документ ухвалив Моніторинговий комітет Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи CG/MON/2015(27)16 від 20 березня 2015 року. URL: <https://rm.coe.int/-/168071b4eb>

128. План дій для України на 2018-2021 рр. : документ ухвалив Комітет міністрів Ради Європи 21 лютого 2018 року (CM/Del/Dec(2018)1308/2.1bisc).

URL:<https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563>

129. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне Право України: Підручник.\За ред. Баймуратова М.О. 2-ге вид. доп. К: Правова єдність, 2009. 720 с.

130. Положення про цільовий фонд міської ради міста Полтава. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 12 вересня 2006 р. URL: <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>

131. Поняття правопорядку. Теорія держави і права: підручник. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1729.html>

132. Попов Л.Л. Адміністративне право / Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов ; під ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. 697 с.

133. Порядок демонтажу, обліку та зберігання спеціальних конструкцій, встановлених на місцях, які перебувають в комунальній власності. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 3 квітня 2007 р. URL: <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>

134. Правила розміщення зовнішньої реклами та спеціальних конструкцій для розміщення зовнішньої реклами в м. Полтаві. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 3 квітня 2007 р. URL: <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>

135. Про адміністративні послуги: закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

136. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів: закон України від 21 грудня 2017 року. № 2262-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-19#Text>

137. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

138. Про договір про погашення заборгованості перед територіальною громадою міста Полтави за виконання гарантійних зобов'язань. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 16 травня 2019 р. URL: <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>

139. Про закріплення на праві господарського відання за комунальним автотранспортним підприємством-082801 «Комунсантрансекологія» контейнерних майданчиків для твердих побутових відходів, які розташовані на прибудинкових територіях м.Запоріжжя. Затверджено рішенням Виконавчого комітету Запорізької міської ради від 29 жовтня 2021 р. URL: <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/47825>

140. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

141. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

142. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. №214. Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>

143. Про затвердження плану заходів із забезпечення впровадження Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад в діяльності міністерств, інших центральних та

місцевих органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2021 р. № 1340-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2021-%D1%80#Text>

144. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>

145. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280 (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

146. Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України : Постанова Верховної Ради України від 16 лютого 2022 року № 2060. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2060-20#Text>

147. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

148. Про порядок денний восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 6 вересня 2022 року № 2557. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2557-IX#Text>

149. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. № 3384. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12#Text>

150. Про проведення приписки до призовних діляниць громадян України 2005 року народження у січні-березні 2022 року: Розпорядження міського голови м. Запоріжжя №187р від 29.10.2021 р. URL: <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/47868>

151. Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції : Закон України від 7 вересня 2005 року № 2831. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2831-15#Text>

152. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97.

URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>

153. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин: Закон України від 15 травня 2003 року № 802.

URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-15#Text>

154. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

155. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

156. Про схвалення Концепції Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2021 р. № 1024.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2021-%D0%BF#Text>

157. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://www.zakon0.rada.gov.ua>

158. Про утворення робочої групи з питань впровадження в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні : наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 09 лютого 2009 року № 62.

URL:<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0062661-09#Text>

159. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: закон України від 22 червня 2000 року № 2581-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>

160. Програма соціально - економічного та культурного розвитку м. Новомосковська на 2021 рік. Затверджено Рішенням сесії міської ради від 24 грудня 2020 р. URL:

<https://novomoskovsk-rada.dp.gov.ua/ua/normativni-akti/vsi-normativni-akti/pro-zatverdzhennya-programi-socialno-ekonomichnogo-ta-kulturnogo-rozvitku-m-novomoskovska-na-2021-rik-2>

161. Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій від 08 жовтня 2013 року № 3373.  
URL:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48586](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586)

162. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24 січня 2020 року № 2804.  
URL:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986)

163. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664. URL:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70936](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936)

164. Публічне адміністрування : навч. посіб. / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

165. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник / В.М. Нагаєв. Х.: ХНАУ, 2018. 278 с.

166. Разводовський В.Й. Особливості нормативно-правового регулювання державно-управлінських відносин у транспортній сфері. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. Випуск 23, С. 167-174.

167. Регламент виконавчих органів Херсонської міської ради. Затверджено Рішенням виконкому міської ради від 20 січня .2015 № 3. URL:  
<https://miskrada.kherson.ua/miska-rada/reglament-vikonavchih-organiv/>

168. Регламент Новомосковської міської ради VIII скликання. Затверджено рішенням Новомосковської міської ради VIII скликання від 24 листопада 2020 р. URL:  
<https://novomoskovsk-rada.dp.gov.ua/ua/normativni-akti/vsi-normativni-akti/pro-zatverdzhennya-reglamentu-novomoskovskoyi-miskoyi-radi-viii-sklikannya>

169. Регламент роботи виконавчих органів Сумської міської ради. Затверджено Рішенням Сумської міської ради від 16 травня 2017 р. № 250.  
URL:

[https://docs.google.com/viewer?url=http://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Vykonkom/2017/05/250-16-05\\_copy.rtf&embedded=true](https://docs.google.com/viewer?url=http://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Vykonkom/2017/05/250-16-05_copy.rtf&embedded=true)

170. Регламент роботи Сумської міської ради VIII скликання. Затверджено Рішенням Сумської міської ради від 04 грудня 2020 р. № 1-МР. URL: <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/miska-rada/reglament.html>

171. Регулювати: Академічний тлумачний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/reghuljuvaty>

172. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження: Посібник / к.п.н. Ващенко К.О., Мірошніченко О.М., Барчук І.Г., Гринчук Т.В., Кемпл Б., Богданова Г.В., Гопцій З.В., Олефірова О.В., Піщевець О.Є., Яйченя О.П., К., 2008. 156 с.

173. Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, прийнята Комітетом міністрів 21 березня 2018 року на 1311-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://coe.int/cm>

174. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» : ухвалено Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text)

175. Рекомендація Rec(2004) 12 Про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад. URL: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2004\)12.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2004)12.htm)

176. Реформа децентралізації. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

177. Реформа з децентралізації: перехід від добровільного об'єднання територіальних громад до адміністративного укрупнення територіальних громад та районів (посібник щодо розгляду окремих спорів, обумовлених змінами в адміністративно-територіальному устрої України, що відбулися у

2020 році). Міністерство розвитку громад та територій України. 2021. 45 с.  
URL:

[https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/750/Posibnyk\\_perekhid\\_vid\\_do\\_brovilnogo\\_obiednannia\\_do\\_administratyvnoho\\_ukrupnennia\\_\\_1\\_.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/750/Posibnyk_perekhid_vid_do_brovilnogo_obiednannia_do_administratyvnoho_ukrupnennia__1_.pdf)

178. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2005. 182 с.

179. Ринажевський Б.М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України. *Право і Безпека*. 2010. № 1. С. 15-21.

180. Риндюк В.І. Нормотворча діяльність: навч.-метод. посіб. для самоств. вивч. дисц. К. : КНЕУ, 2009. 162 с.

181. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року у справі N 1-6/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>

182. Розпорядження Кабінету Міністрів України №№ 707-р – 730-р від 12.06.2020 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npasearch>

183. Сак В.М. Форми адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері зберігання транспортних засобів. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2014. Вип. 2. С. 134-139.

184. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : монографія. Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

185. Семенов Є.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні: деякі аспекти визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. С. 131-136.



186. Семенов Є.О. Регулювання діяльності територіальних громад в проекті закону про адміністративно-територіальний устрій України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 5. С. 121-127.

187. Семко С.О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х., 2011. 19 с.

188. Сидоренко А.О. Адміністративно-правове регулювання донорства крові та її компонентів: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 222 с.

189. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підруч.] [пер. з рос.]. Х.: Консум, 2008. 656 с.

190. Статут територіальної громади міста Біла Церква. Затверджено рішенням міської ради № 2010-48-VII від: 29 березня 2018 р. URL: [https://new.bc-rada.gov.ua/miska\\_rada/hromadianske\\_suspilstvo/7\\_statut\\_terytorialnoi\\_hromady\\_mista\\_bila\\_tserkva/2010-48-vii\\_pro\\_zatverdzhennia\\_statutu\\_terytorialnoi\\_hromady\\_mista\\_bila\\_tserkva.html](https://new.bc-rada.gov.ua/miska_rada/hromadianske_suspilstvo/7_statut_terytorialnoi_hromady_mista_bila_tserkva/2010-48-vii_pro_zatverdzhennia_statutu_terytorialnoi_hromady_mista_bila_tserkva.html)

191. Статут територіальної громади міста Новомосковська. Затверджений рішенням міської ради від 28 серпня 2015 р. №1339. URL: <https://novomoskovsk-rada.dp.gov.ua/ua/pro-misto/statut-mista>

192. Статут територіальної громади міста Токмак Запорізької області. Затверджено рішенням XIII сесії XXIV скликання №1 від 8 травня 2003 р. URL: <http://meriatokmak.gov.ua/attachments/article/1405/Statut%20Tokmak.pdf>

193. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: [навч. посіб.]. К. : Атіка, 2007. 624 с.

194. Сухінін Д. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3. С. 283-294.

195. Тарахович Т.І. Ефективність правового регулювання. *Наукові записки. Серія «Юридичні науки»*. 2004. Т. 26. С. 82–84.

196. Теорія держави і права : підручник / [О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад.

НАПрН України О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.

197. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

198. Терещук В.В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. №1. Частина 2. С. 89-94.

199. Типовий договір про надання в користування місць, які перебувають у комунальній власності, для розташування спеціальних конструкцій. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 3 квітня 2007 р. URL: <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>

200. Ткач Г. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальне значення для оновлення змісту українського адміністративного права. *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 8. С. 34–40.

201. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посіб.; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. К. : ТОВ “Софія”, 2012. 120 с.

202. Ткачук А.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

203. Удосконалювати: Академічний тлумачний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/udoskonalyuvaty>

204. Упорядковувати: Академічний тлумачний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/uporjadkovuvaty>

205. Усікова О.В. Форми і методи адміністративно-правового управління у сфері трудових відносин. *Право і суспільство*. 2013. №6-2. С. 259-262.

206. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування у неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 року.

URL:[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16#Text)

207. Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні: звіт за результатами дослідження. О. Банчук, А. Колохіна, Є. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. 124 с.

208. Форми і методи діяльності представницьких органів місцевого самоврядування: Муніципальне право. URL: [https://pidru4niki.com/10611207/pravo/formi\\_metodi\\_diyalnosti\\_predstavnitskih\\_organiv\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya](https://pidru4niki.com/10611207/pravo/formi_metodi_diyalnosti_predstavnitskih_organiv_mistsevogo_samovryaduvannya)

209. Функції місцевого самоврядування. URL: [https://pidru4niki.com/17190512/pravo/funktsiyi\\_povnovazhennya\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya\\_ukrayini](https://pidru4niki.com/17190512/pravo/funktsiyi_povnovazhennya_mistsevogo_samovryaduvannya_ukrayini)

210. Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 14 січня 1994 р. URL:[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_674#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674#Text)

211. Цепенда В.М. Класифікація видів державного контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне видання*. 2019. №9. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9\\_2019/81.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2019/81.pdf)

212. Чебаненко О., Ковриженко Д. Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні. *Часопис Парламент*. 2008. № 2. С. 26 - 40.

213. Чемодурова А. Правове регулювання та його ефективність у сучасному світі. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №4. С. 262-267.

214. Чепель О. Реформа муніципальних органів та адміністративно-територіального устрою: на прикладі України, Польщі й Латвії. *Підприємництво, господарство і право*. 2019, №5. С. 185-189.

215. Чепульченко Т.О. Місце правового регулювання в системі соціально-нормативного впливу на суспільні відносини. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (2011 р.

м. Київ) / Укладачі: Б.В. Новіков, Т.О. Чепульченко, І.П. Голосніченко, В.Ю. Пряміцин. К.: ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2011. С. 13-15.

216. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: монографія. К.: ВД «Скіф» ; КНТ, 2008. 144 с.

217. Черній В.Д. Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 228 с.

218. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес». Національний ун-т державної податкової служби України. Ірпінь, 2008. 20 с.

219. Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2011. 250 с.

220. Шапенко Л. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності. *European political and law discourse*. 2015. Volume 2 Issue 2. P. 246-251.

221. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

222. Швець А. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 78-83.

223. Шевченко А.О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 332-342.

224. Шкуріна Л.Б. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації

влади в Україні. Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Київ, 2020. 34 с.

225. Шпак Ю.А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 58-62.

226. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2007. 20 с.

227. Шумляєва І. Нормотворчість суб'єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_04\(11\)/11sidfud.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11sidfud.pdf)

228. Юнін О.С. Теоретико-правові засади надання послуг працівниками поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 13-19.

229. Юридична енциклопедія : у 6 т. I уклад. Ю.С. Шемшученко, М.П. Зюблюк, В.П. Горбатенко та ін., - К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002. Т. 4 : Н-П.-2002.717с.

230. Юридичні терміни. Глумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін. / за ред. В.Г. Гончаренка. Київ, 2004. 320 с.

231. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2006. 438 с.

## Додаток А

### Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію

1. Дзюба І.В. Європейські стандарти правового регулювання діяльності територіальних громад. *KELM*. 2020. № 3-3. С. 182-186 (Республіка Польща)
2. Дзюба І.В. Деякі питання визначення поняття та структури механізму адміністративно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридична наука*. 2020. №6. С. 178-183.
3. Дзюба І.В. Окремі питання визначення правових форм діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридична наука*. 2020. №7. С. 166-171.
4. Дзюба І.В. Окремі аспекти визначення принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 5. Том 2. С. 122-128.
5. Дзюба І.В. Деякі аспекти визначення об'єкту, предмету і методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. Том 2. С. 167-171.
6. Дзюба І.В. Щодо визначення поняття адміністративно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI столітті: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 17 – 18 лютого 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 22-24.
7. Дзюба І.В. Питання діяльності територіальних громад у державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року та у плані заходів з її реалізації. Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 21 – 22 квітня 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С.

40-43.

## Додаток Б

## Акти впровадження

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ  
ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

вул. Г.Кірпи, 2 А, м.Київ, 03035  
Тел. 044 228-1031  
E-mail: sipl@email.ua  
sipl@i.ua  
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE  
OF PUBLIC LAW**

2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035  
Tel. +38 044 228-1031  
E-mail: sipl@email.ua  
sipl@i.ua  
www.sipl.com.ua

№ \_\_\_\_\_

На № \_\_\_\_\_

від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

**про використання результатів дисертації Дзюби Ірини Вікторівни  
«Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних  
громад в Україні»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Дзюби Ірини Вікторівни «Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні» стосуються розв'язання проблем та удосконалення процесу публічного адміністрування діяльності територіальних громад в Україні. Результати дисертації використовуються Інститутом під час досліджень в межах НДР «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №011511005495).

**В.о. президента  
Науково-дослідного інституту публічного права  
доктор юридичних наук, професор**



Сергій КОРОЄД



**ЗАТВЕРДЖУЮ**

В.о. Президента Науково-дослідного  
інституту публічного права,  
доктор юридичних наук, професор

**Сергій КОРОЄД**

**А К Т**

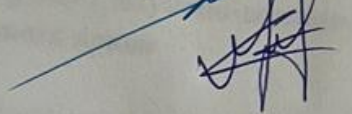
**впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача  
Науково-дослідного інституту публічного права Дзюби Ірини Вікторівни  
на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності  
територіальних громад в Україні» у науково-дослідну роботу Науково-  
дослідного інституту публічного права**

Комісія в складі: в.о. президента Науково-дослідного інституту публічного права, доктора юридичних наук, професора Короєда Сергія Олексійовича (голова комісії), завідувача аспірантури, доктора юридичних наук, професора Сороки Лариси Володимирівни, завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, доктора юридичних наук, професора Куркової Ксенії Миколаївни, склала цей акт про те, що матеріали дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Дзюби Ірини Вікторівни «Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково - дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права, та використовуються Інститутом в межах реалізації тем наукових досліджень «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №011511005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів та аспірантів Науково-дослідного інституту публічного права.

**ВИСНОВОК**

Результати дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Дзюби Ірини Вікторівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні» вважати впровадженими у науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту публічного права, під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

**Голова комісії:****Сергій КОРОЄД****Члени комісії:****Лариса СОРОКА**  
**Ксенія КУРКОВА**