

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ОЛЕКСЮК ВІКТОРІЯ ПЕТРІВНА**

УДК 342.9:352.07

ДИСЕРТАЦІЯ

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНИХ  
ПРАВОВІДНОСИН**

081 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

Науковий керівник  
**Піддубний Олексій  
Юрійович,**  
доктор юридичних наук,  
професор

Київ – 2023

## АНОТАЦІЯ

**Олексюк В.П. Територіальна громада як суб'єкт адміністративних правовідносин.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2023.

В дисертації досліджується реалізація конституційного положення про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Встановлено, що дана конструкція конституційної норми містить внутрішню суперечність, стверджуючи, з одного боку, що органи місцевого самоврядування є елементом правосуб'єктності територіальної громади, її формалізованим втіленням, а з другого боку – при делегуванні повноважень державної влади наділяє ними і фінансовою основою для їх здійснення не територіальну громаду, а орган місцевого самоврядування, що ніби заперечує суб'єктність територіальної громади в таких правовідносинах, тому ретельне дослідження правового становища територіальної громади як суб'єкта адміністративних владних відносин представляє собою частину невирішеної

наукової проблеми місця територіальної громади в системі суб'єктів публічної влади в Україні і актуальним напрямом дослідження в межах адміністративно-правової науки.

Визначено, що територіальна громада як єдність жителів, об'єднаних 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, представляє собою спільноту осіб, що мають властивий адміністративним правовідносинам публічний інтерес місцевого значення – якнайповніше задоволення соціальних, культурних, релігійних, екологічних, інфраструктурних, економічних потреб з урахуванням специфіки громади, що виражається в географічних, історичних особливостях, переконаннях і уявленнях місцевих жителів про те, яким повинно бути належне регулювання питань місцевого значення.

Констатується, що територіальна громада виступає в адміністративних правовідносинах як особливий суб'єкт, що не наділений суверенітетом державної влади, що характерно для переважної більшості адміністративних правовідносин, але в силу визнання Конституцією України за територіальною громадою особливого роду адміністративної суб'єктності, яка передбачає публічне адміністрування справами місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Проаналізована структура повноважень територіальної громади в адміністративних правовідносинах, яка визначається складною організацією структури місцевого самоврядування в Україні, внаслідок чого є групи повноважень, які реалізуються різними суб'єктами і входять до різних компетенційних груп, як було вказано у попередньому висновку.

Стверджується про власні адміністративні повноваження територіальної громади, які реалізуються шляхом проведення місцевого референдуму, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, повноважень сільських, селищних міських рад, повноважень районних та обласних рад у вирішенні спільних питань

територіальних громад (частина яких в свою чергу делегується відповідним місцевим державним адміністраціям) що в своїй сукупності складають адміністративну правосуб'єктність місцевої громади і реалізуються у відповідних правових формах, не втрачаючи свого єдиного джерела – публічного інтересу територіальної громади, спрямованого на оптимальний рівень забезпеченості справ громади належним управлінням.

Робиться висновок, що територіальна громада реалізує свою адміністративну правосуб'єктність через комплекс адміністративних повноважень, частину з яких здійснює сама територіальна громада шляхом волевиявлення на організаційно-установчих процедурах – виборах рад, сільського, селищного, міського голови, місцевому референдумі. Частина повноважень реалізується через сільського, селищного, міського голову. Переважну частину адміністративної правосуб'єктності територіальна громада реалізує через виконкомі сільських, селищних, міських рад, у вигляді системи власних і делегованих державою на підставі закону повноважень, а також шляхом делегування власних спільних повноважень від обласних та районних рад до відповідних державних адміністрацій на підставі закону, або за умови прийняття районною чи обласною радою відповідного рішення про делегування частини власних повноважень.

Досліджено предмет діяльності територіальної громади в закордонних країнах, яким є найчастіше є умовно визначені і не деталізовані в конституціях «публічні справи», при чому ступінь деталізації є більшим в країнах нової демократії (східноєвропейські постсоціалістичні країни), оскільки в західноєвропейських країнах інститут діяльності територіальної громади в більшій мірі спирається на тривалому історичному досвіді і усталеній інституціональній практиці, яка не потребує детальних покрокових інструкцій суб'єктам публічного адміністрування для того, щоб уникати конфліктів і невизначеності в своїй діяльності.

Виходячи з цього, запропоноване детальне визначення підстав і меж адміністративної правосуб'єктності територіальної громади і її органів,

включаючи розмежування з адміністративною правосуб'єктністю держави і органів виконавчої влади, включно з визначенням доктринальної різниці між територіальною громадою і державою, з позицій того, що носієм державної влади є народ України, а суб'єктами публічного адміністрування є держава і територіальні громади, що є похідними від держави суб'єктами адміністративного права і реалізують місцевий публічний інтерес одночасно зі здійсненням делегованих повноважень державної влади, не протиставляючи, а поєднуючи ці два ключові елементи власної адміністративної правосуб'єктності.

Пропонується як в Конституції України, так і в профільному законі змістити акценти з поняття «місцеве самоврядування» на поняття «територіальна громада» і поіменувати відповідним чином як розділ Конституції, так і Закон. В результаті зніметься невірне доктринальне уявлення, ніби територіальна громада є функцією від права на місцеве самоврядування, територіальна громада набуде значення першорядного суб'єкта, який від імені і спільно з державою, будучи уповноваженим не тільки жителями території (місцеве самоврядування) а і державою (делеговані повноваження з здійснення державної влади) реалізує свою адміністративну правосуб'єктність нероздільної дуалістичної природи через вертикальні і горизонтальні публічні адміністративні правовідносини за участі органів місцевого самоврядування, інших територіальних громад, громадян України, органів державної влади і держави в цілому, як центрального суб'єкта адміністративних правовідносин.

Як наслідок, говорячи про правовий інститут муніципального права, пропонується вести мову в першу чергу як про складову частину адміністративного права, не зводячи сутність територіальної громади лише до вирішення самоврядних питань, з огляду на настільки значний масив делегованих повноважень, якими нині володіє територіальна громада, а і про реалізацію публічного адміністрування на місцевому рівні, включно з проведенням місцевої державної політики. Аргументом на користь такого бачення є, не в останню чергу, партійний принцип формування представницьких органів у територіальних

громадах з понад 10 тис. виборців, наявність суттєвих контрольних повноважень, тощо.

Вказано на важливість принципу самоорганізації громад, що передбачає можливість жителів населених пунктів вільно виходити і входити до об'єднаних територіальних громад, що робить територіальну громаду гнучким самоконструйованим суб'єктом адміністративних правовідносин і втілює принцип народовладдя на практиці, настільки, наскільки це можливо з урахуванням меж районів та областей, які так само в перспективі не повинні існувати непорушно, а мають організовуватись виходячи з єдності інтересів територіальних громад, з урахуванням розумних запобіжних механізмів, які б захищали адміністративно-територіальний устрій від впливу ситуативних настроїв.

Очікується, що запровадження і розвиток інституту префектів одночасно з згортанням районних державних адміністрацій покликані зняти опозитний характер влади на місцях і численні пов'язані з цим управлінські конфлікти, вивівши територіальну громаду на місце ключового суб'єкта публічного адміністрування, який поєднує в собі місцеве самоврядування і здійснення делегованих повноважень державної влади.

Пропонується вирішити питання з так званими «делегованими» повноваженнями виконкомів сільських, селищних і міських рад, яке є евфемізмом в тому сенсі, що делегування на підставі закону, на невизначений термін, в безспірному порядку, без можливості виконавця делегованих повноважень відмовитись від них - це є не що інше, як покладення частини державно-владних функцій на територіальну громаду, що абсолютно вкладається в викладену вище концепцію адміністративної правосуб'єктності територіальної громади і має бути назване своїм ім'ям – здійснення окремих функцій державної влади територіальною громадою як суб'єктом адміністративного права наряду з місцевим самоврядуванням.

**Ключові слова:** територіальна громада, адміністративні правовідносини, децентралізація влади, адміністративно-територіальна реформа, органи місцевого самоврядування, виконавчі комітети органів місцевого самоврядування.

## ANNOTATION

**Oleksiuk V. P. Territorial Community as a Subject of Administrative Legal Relations.** – Qualifying scientific work on the rights of manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 "Law". National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2023.

The dissertation examines the implementation of the constitutional provision that local self-government is the right of a territorial community of villagers or a voluntary association of residents of several villages, a settlement and a city into a rural community - to independently resolve issues of local importance within the Constitution and laws of Ukraine. Local self-government is exercised by the territorial community in accordance with the procedure established by law, both directly and through local self-government bodies: village, settlement, city councils and their executive bodies. Bodies of local self-government may be granted by law certain powers of bodies of executive power. The state shall finance the exercise of these powers in full at the expense of the State Budget of Ukraine or by assigning certain national taxes to the local budget in accordance with the procedure established by law, and shall transfer the relevant objects of state property to local self-government bodies. Bodies of local self-government in the issues of exercising their powers of bodies of executive power are controlled by the relevant bodies of executive power.

It is established that this construction of the constitutional norm contains an internal contradiction, arguing, on the one hand, that local self-government bodies are an element of the legal personality of the territorial community, its formalized embodiment, and on the other hand, when delegating the powers of state power, it endows them with the financial basis for their implementation not the territorial

community, but the local self-government body, which seems to deny the subjectivity of the territorial community in such legal relations, Therefore, a thorough study of the legal status of the territorial community as a subject of administrative power relations is part of the unresolved scientific problem of the place of the territorial community in the system of public authorities in Ukraine and a relevant direction of research within the framework of administrative and legal science.

It is determined that a territorial community as a unity of residents united by permanent residence within a village, settlement, city, which are independent administrative-territorial units, or a voluntary association of residents of several villages, settlements, cities with a single administrative center, is a community of persons who have a public interest of local significance inherent in administrative legal relations – the fullest satisfaction of social, cultural, religious, environmental, infrastructural, economic needs, taking into account the specifics of the community, which is expressed in geographical, historical features, beliefs and ideas of local residents about what should be the proper regulation of local issues.

It is stated that the territorial community acts in administrative legal relations as a special subject that is not endowed with the sovereignty of state power, which is characteristic of the vast majority of administrative legal relations, but due to the recognition by the Constitution of Ukraine of a special kind of administrative subjectivity for the territorial community, which provides for public administration of local affairs both directly and through local self-government bodies.

The structure of powers of the territorial community in administrative legal relations is analyzed, which is determined by the complex organization of the structure of local self-government in Ukraine, as a result of which there are groups of powers that are exercised by different subjects and are part of different competence groups, as indicated in the previous conclusion.

It is stated about the own administrative powers of the territorial community, which are exercised through a local referendum, general meetings of citizens, local initiatives, the powers of village, settlement city councils, the powers of district and regional councils in resolving common issues of territorial communities (part of which,



in turn, is delegated to the relevant local state administrations), which in their entirety constitute the administrative legal personality of the local community and are implemented in the appropriate legal forms, without losing its only source – the public interest of the territorial community, aimed at the optimal level of ensuring the affairs of the community with proper management.

It is concluded that the territorial community exercises its administrative legal personality through a set of administrative powers, some of which are exercised by the territorial community itself by expressing its will at the organizational and constituent procedures – elections of councils, village, settlement, city mayor, local referendum. Some of the powers are exercised through the village, settlement, and city head. Most of the administrative legal personality is exercised by the territorial community through the executive committees of village, settlement, city councils, in the form of a system of its own and delegated powers by the state on the basis of the law, as well as by delegating its own joint powers from regional and district councils to the relevant state administrations on the basis of the law, or subject to the adoption by the district or regional council of an appropriate decision to delegate part of its own powers.

The subject of activity of the territorial community in foreign countries is studied, which is most often conditionally defined and not detailed in the constitutions "public affairs", and the degree of detail is greater in the countries of the new democracy (Eastern European post-socialist countries), since in Western European countries the institution of the activity of the territorial community is more based on long historical experience and established institutional practice, which does not require detailed step-by-step instructions to public administration entities in order to avoid conflicts and uncertainty in their activities.

Based on this, a detailed definition of the grounds and boundaries of the administrative legal personality of the territorial community and its bodies is proposed, including the distinction from the administrative legal personality of the state and executive authorities, including the definition of the doctrinal difference between the territorial community and the state, from the standpoint that the bearer of state power is the people of Ukraine, and the subjects of public administration are the state and

territorial communities that are subjects derived from the state administrative law and implement the local public interest simultaneously with the exercise of the delegated powers of state power, not opposing, but combining these two key elements of their own administrative legal personality.

It is proposed both in the Constitution of Ukraine and in the relevant law to shift the emphasis from the concept of "local self-government" to the concept of "territorial community" and to name both the section of the Constitution and the Law accordingly. As a result, the doctrinal misconception that the territorial community is a function of the right to local self-government will be removed, the territorial community will acquire the importance of a primary subject that, on behalf of and together with the state, being authorized not only by the inhabitants of the territory (local self-government), but also by the state (delegated powers to exercise state power), implements its administrative legal personality of an inseparable dualistic nature through vertical and horizontal public administrative legal relations with the participation of local self-government bodies, other territorial communities, citizens of Ukraine, state authorities and the state as a whole, as a central subject of administrative legal relations.

As a result, speaking about the legal institution of municipal law, it is proposed to talk primarily about the constituent part of administrative law, not reducing the essence of the territorial community only to solving self-governing issues, given such a significant array of delegated powers that the territorial community currently has, but also about the implementation of public administration at the local level, including the implementation of local state policy. The argument in favor of this vision is, not least, the party principle of forming representative bodies in territorial communities with more than 10 thousand members. voters, the presence of significant control powers, etc.

The importance of the principle of self-organization of communities, which provides for the possibility of residents of settlements to freely leave and enter the united territorial communities, which makes the territorial community a flexible self-constructed subject of administrative legal relations and embodies the principle of democracy in practice, as far as possible, taking into account the boundaries of districts and regions, which also in the future should not exist inviolably, but should be organized

on the basis of unity of interests territorial communities, taking into account reasonable preventive mechanisms that would protect the administrative-territorial structure from the influence of situational moods.

It is expected that the introduction and development of the institute of prefects, simultaneously with the curtailment of district state administrations, are designed to remove the oppositional nature of local power and numerous related administrative conflicts, bringing the territorial community to the place of a key subject of public administration, which combines local self-government and the exercise of delegated powers of state power.

It is proposed to resolve the issue of the so-called "delegated" powers of the executive committees of village, settlement and city councils, which is a euphemism in the sense that delegation on the basis of the law, for an indefinite period, in an indisputable manner, without the possibility of the executor of the delegated powers to refuse them, is nothing more than the imposition of part of the state power functions on the territorial community, which absolutely fits into the above concept of administrative legal personality of the territorial community. community and should be named after itself – the implementation of certain functions of state power by a territorial community as a subject of administrative law along with local self-government.

Keywords: territorial community, administrative legal relations, decentralization of power, administrative-territorial reform, local self-government bodies, executive committees of local self-government bodies.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у наукових фахових виданнях України:**

1. Олексюк В. П. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт адміністративно-правових відносин. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2020. 11(3). С. 143-151.

2. Піддубний О., Олексюк В. Нормативно-правове забезпечення створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2020. 11(4). С. 112-120.

### **Стаття у зарубіжному фаховому виданні**

3. Piddubnyi O., Oleksiuk V. United territorial community and processes of decentralization in Ukraine and foreign states: features of creation and functioning. JILC (Journal of International Legal Communication). 2021. 1(1), P. 164-170.

### **Стаття у виданні, включеному до наукометричної бази Скопус**

4. Piddubnyi O.Yu., Rudenko L.D., Hbur L.V., Nezhevelo V.V., Oleksiuk V.P. Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine. International Journal of Agricultural Extension. 2021. Special Issue. P. 55-63

### **Тези наукової доповіді:**

5. Олексюк В.П. Запровадження земельного банку територіальної громади. Збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання приватноправового регулювання в умовах євроінтеграції», присвяченої 125-річчю заснування Національного університету біоресурсів і природокористування України. Київ. 2023. с. 123-126.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>19</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ</b> .....	<b>28</b>
<b>1.1. Компетенція територіальної громади у регулюванні адміністративних правовідносин місцевого значення</b> .....	<b>28</b>
<b>1.2. Правові засади і форми правосуб'єктності територіальної громади в адміністративних правовідносинах</b> .....	<b>40</b>
<b>1.3. Повноваження територіальної громади в адміністративних правовідносинах</b> .....	<b>53</b>
<b>Висновки до Розділу 1</b> .....	<b>64</b>
<b>РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ</b> .....	<b>68</b>
<b>2.1. Організаційні адміністративні правовідносини в діяльності територіальної громади</b> .....	<b>68</b>
<b>2.2. Адміністративні правовідносини з розвитку громади</b> .....	<b>75</b>
<b>2.3. Адміністративні правовідносини контролю та відповідальності в діяльності територіальної громади</b> .....	<b>91</b>
<b>Висновки до Розділу 2</b> .....	<b>102</b>
<b>РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОВНОВАЖЕНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ</b> .....	<b>114</b>
<b>3.1. Зарубіжні моделі місцевої громади як суб'єкта адміністративних правовідносин</b> .....	<b>114</b>
<b>3.2. Удосконалення концепції територіальної громади як суб'єкта, що здійснює публічне адміністрування у формах місцевого самоврядування та реалізації делегованих повноважень державної влади</b> .....	<b>130</b>
<b>Висновки до Розділу 3</b> .....	<b>141</b>
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>144</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	<b>152</b>
<b>ДОДАТКИ</b> .....	<b>172</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Конституція України проголошує, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Дана конструкція конституційної норми містить внутрішню суперечність, стверджуючи, з одного боку, що органи місцевого самоврядування є елементом правосуб'єктності територіальної громади, її формалізованим втіленням, а з другого боку – при делегуванні повноважень державної влади наділяє ними і фінансовою основою для їх здійснення не територіальну громаду, а орган місцевого самоврядування, що ніби заперечує суб'єктність територіальної громади в таких правовідносинах, тому ретельне дослідження правового становища територіальної громади як суб'єкта адміністративних владних відносин представляє собою частину невирішеної наукової проблеми місця територіальної громади в системі суб'єктів публічної влади в Україні і актуальним напрямом дослідження в межах адміністративно-правової науки.

Дослідженнями адміністративних владних повноважень, діяльності, органів місцевого самоврядування, децентралізації в різний час займалися такі фахівці в галузі юридичних наук, державного управління, як Т. Барановська,

О. Батанов, О. Безпалько, Л. Беновська, Ю. Бисага, Ю. Битяк, Л. Білуха, Л. Бондарчук, Ю. Буглак, І. Гаращук, Д. Глоба, Є. Глухачов, М. Грищук, А. Грінько, В. Грובה, Л. Гулак, О. Гулак, О. Держалюк, І. Дзюба, В. Донченко, К. Ємельяненко, Л. Ємець, Ю. Загуменна, І. Залуцький, Н. Заяць, М. Канюк, Ю. Кириченко, В. Ключевський, І. Кравченко, А. Крусян, В. Курило, В. Ладиченко, В. Лазарєв, А. Лазор, О. Лазор, О. Лиска, І. Литвиненко, В. Лозінський, О. Лялюк, С. Майстро, Г. Макаров, Ю. Малько, О. Мельничук, С. Мішин, Ю. Молодожен, Г. Монастирський, О. Назаренко, А. Науменко, В. Нежевело, О. Остапенко, Ю. Онищик, А. Павлюк, І. Паламарчук, В. Пилипів, О. Піддубний, І. Петренко, Н. Полковнікова, О. Роговенко, Я. Сандул, Д. Селіхов, С. Серьогіна, Н. Спасів, А. Стародубцев, Т. Стеценко, Т. Сухорєбра, Р. Титикало, В. Урбанович, А. Француз, О. Чернеженко, О. Чернецька, А. Чиркін, О. Шайтуро, К. Шумовська, І. Щєбетун, А. Ярошенко та інші науковці.

Дослідження діяльності територіальних громад і зокрема органів місцевого самоврядування крізь призму адміністративно-правового статусу і повноважень права знайшли своє відображення в працях таких науковців, як: А. Крусян *Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування – 1999 р.*, Я. Журавель *«Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування» – 2008 р.*; О. Алтуніна *«Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади» – 2009 р.*, М. Добкін *Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад – 2009 р.*, Ю. Бисага *Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження – 2011 р.*, М. Потіп *Розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування – 2013 р.*, Я. Сандул *«Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права» – 2015 р.*; Т. Карабін *«Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) – 2016 р.*, Ю. Кириченко *Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні – 2019 р.*, І. Дзюба *«Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в*

Україні» – 2022 р., А. Лісніченко Адміністративно-правовий статус територіальних громад в Україні – 2022 р.

В останніх двох дослідженнях спостерігається тенденція до розгляду територіальної громади як центрального суб'єкта правовідносин і, з урахуванням сучасних трендів, не вичерпані можливості наукового дослідження центральної ролі територіальної громади в різних адміністративних правовідносинах, в тому числі зі здійснення органами місцевого самоврядування, які десятиліттями розглядались у відриві від територіальної громади, самоврядних та державно-владних повноважень саме від імені і в межах адміністративної компетенції територіальної громади.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами темами.** Дисертація безпосередньо пов'язана з тематикою наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України, зокрема темою «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024), в межах якої здобувачем розроблено рекомендації в своїй діяльності.

**Мета та завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є формування цілісного наукового уявлення про територіальну громаду, як суб'єкта адміністративних правовідносин.

Реалізація поставленої мети зумовила вирішення таких завдань:

- розкрити поняття компетенції територіальної громади у регулюванні адміністративних правовідносин місцевого значення;
- визначити правові засади і форми правосуб'єктності територіальної громади в адміністративних правовідносинах;
- окреслити повноваження територіальної громади в адміністративних правовідносинах;
- виокремити і охарактеризувати організаційні адміністративні правовідносини в діяльності територіальної громади;
- виокремити і характеризувати адміністративні правовідносини з розвитку територіальної громади;



- проаналізувати і охарактеризувати адміністративні правовідносини контролю та відповідальності в діяльності територіальної громади;

- висвітлити домінуючі зарубіжні моделі територіальної громади як суб'єкта адміністративних правовідносин;

- запропонувати удосконалення концепції територіальної громади, як суб'єкта, що здійснює публічне адміністрування у формах місцевого самоврядування та реалізації делегованих повноважень державної влади.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю територіальної громади.

*Предмет дослідження* – суб'єктна роль територіальної громади в адміністративних правовідносинах.

**Методи дослідження.** Методологія дослідження спирається на поширені в суспільних науках загальнонаукові і приватно-наукові методи пізнання, в числі яких комплексний аналіз, що використовувався при побудові структури та змісту дослідження, завдяки чому стало можливим розділити дослідження на логічно взаємопов'язані структурні елементи; діалектичний філософсько-загальнонауковий метод, завдяки якому були отримані висновки, що передбачають можливість удосконалення адміністративних правовідносин за участі територіальної громади; герменевтичний метод використовувався для аналізу текстів науковців різних часових проміжків з метою уявлення про еволюцію наукової думки у взаємозв'язку з об'єктивним станом законодавства на момент висловлення наукових переконань і поглядів; порівняльно-правовий метод використаний для аналізу правовідносин в зарубіжних країнах; формально-юридичний метод використаний для аналізу норм права, що регулюють адміністративні правовідносини за участі територіальної громади у їх взаємозв'язку і співвідношенні.

Нормативною основою дослідження стали Конституція та законодавство України, теоретичним підґрунтям є роботи вітчизняних фахівців у галузі адміністративного права, державного управління, діяльності органів місцевого самоврядування.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Найважливіші результати дослідження, які характеризуються науковою новизною і виносяться на захист, полягають в наступному:

*уперше:*

- визначено, що компетенція територіальної громади полягає в реалізації публічного інтересу місцевого значення, який не має і не може мати вичерпного визначення в законодавчих актах, проте полягає в якнайповнішому задоволенні соціальних, культурних, релігійних, екологічних, інфраструктурних, економічних потреб з урахуванням специфіки громади, що виражається в географічних, історичних особливостях, переконаннях і уявленнях місцевих жителів про те, яким повинно бути належне регулювання питань місцевого значення. Це зумовлює віднесення також і делегованих повноважень виконкомів сільських, селищних, міських рад до компетенції територіальної громади з реалізації публічного інтересу місцевого значення.

- запропоновано підхід щодо дуалістичного характеру адміністративної правосуб'єктності територіальної громади, в основі якої є поєднання самоврядних повноважень, заснованих на праві територіальної громади на місцеве самоврядування, з державно-владними повноваженнями, делегованими територіальній громаді на підставі закону в безакцептному порядку, що в цілому зумовлює унікальний характер адміністративної правосуб'єктності територіальної громади;

- сформульовано ідею про комплексну адміністративну правосуб'єктність територіальної громади, яка складається з самоврядних повноважень територіальної громади, що реалізуються шляхом волевиявлення жителів під час організаційно-установчих процедур, а також з повноважень сільського, селищного, міського голови, виконкому сільської, селищної, міської ради, повноважень районних та обласних рад у вирішенні спільних питань територіальних громад (в тому числі делегованих законодавчо і на підставі рішень цих рад відповідним державним адміністраціям), а також повноважень, делегованих виконкомам сільських, селищних міських рад;

*удосконалено:*

- розуміння частини повноважень територіальної громади як організаційно-установчих, які реалізуються у процедурних адміністративних правовідносинах і складаються з тих, що здійснюються громадою безпосередньо: подання громадянами місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення і функціонування органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних, квартальних та інших) обрання рад, сільського, селищного, міського голови, волевиявлення на місцевому референдумі; таких, що територіальна громада здійснює через представницький орган – сільську, селищну, міську раду; повноваження сільського, селищного, міського голови щодо здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; організаційно-установчих повноважень районних та обласних рад з реалізації спільних інтересів територіальних громад;

- розуміння адміністративних правовідносин з розвитку територіальної громади, в яких вона бере участь як суб'єкт адміністративних правовідносин через представницькі і виконавчі органи, без здійснення прямої участі, зокрема через сільську, селищну міську раду, через її виконком в межах самоврядних а делегованих повноважень; через місцеві державні адміністрації, яким такі повноваження делеговані на підставі закону від районних та обласних рад;

- особливості здійснення територіальною громадою правовідносин контролю та притягнення до відповідальності які поділяються на правовідносини, що здійснюються сільською, селищною, міською радою; виконкомом сільської, селищної міської ради в порядку власних самоврядних повноважень та в порядку здійснення делегованих державно-владних повноважень; окремо специфіку здійснення адміністративних контрольних делегованих повноважень мають виконавчі органи міських рад міст обласного значення та територіальних громад, що раніше об'єднались, а також свою окрему специфіку виконавчі органи міських (за винятком міст районного значення) рад; а також власні і делеговані місцевим державним адміністраціям контрольні повноваження обласних та районних рад;

*набули подальшого розвитку:*

- дослідження у сфері порівняльного аналізу муніципального права зарубіжних країн крізь призму вивчення адміністративної правосуб'єктності територіальних громад України, в результаті чого запропоноване детальне визначення підстав і меж адміністративної правосуб'єктності територіальної громади і її органів, включаючи розмежування з адміністративною правосуб'єктністю держави і органів виконавчої влади, включно з визначенням доктринальної різниці між територіальною громадою і державою, з позицій того, що носієм державної влади є народ України, а суб'єктами публічного адміністрування є держава і територіальні громади, що є похідними від держави суб'єктами адміністративного права і реалізують місцевий публічний інтерес одночасно зі здійсненням делегованих повноважень державної влади, не протиставляючи, а поєднуючи ці два ключові елементи власної адміністративної правосуб'єктності;

- пропозиції щодо реформування правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, спрямовані на зміщення акцентів з органів місцевого самоврядування на громаду, яка є джерелом легітимності органів місцевого самоврядування, віднесення муніципального права до інститутів адміністративного права, введення принципу самоорганізації громад для підкреслення їх низової легітимності – відповідності публічного інтересу жителів щодо об'єднання у визначених ними самими межах, прискорення запровадження інституту префектів одночасно з згортанням районних державних адміністрацій, визнання так званих «делегованих» повноважень щодо здійснення державної влади внутрішньо притаманними територіальній громаді згідно її дуалістичної природи як суб'єкта адміністративного права, що реалізує місцевий публічний інтерес шляхом публічного адміністрування місцевих справ у формах місцевого самоврядування і державної влади на місцях.

**Практичне значення одержаних результатів.** Практичне значення результатів наукового дослідження полягає в тому, що вони містять практичні

рекомендації щодо удосконалення правового інституту адміністративної правосуб'єктності територіальних громад в Україні та можуть бути використані:

- у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень у сфері адміністративного, муніципального права та публічного управління і адміністрування;

- у законотворчій діяльності – при підготовці відповідних законопроектів;

- у практичній діяльності органів місцевого самоврядування – при розробленні й удосконаленні нормативно-правових актів;

- у навчальному процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників, курсів лекцій,

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною особисто виконаною науковою працею, в якій викладено авторські підходи щодо вирішення важливого наукового завдання – аналізу адміністративної правосуб'єктності територіальної громади.

В роботах, виконаних у співавторстві, особистий внесок здобувача полягає:

Піддубний О., Олексюк В. Нормативно-правове забезпечення створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. *Право. Людина*. Довкілля: науково-практичний журнал. 2020. 11(4). С. 112-120 – проведено аналіз здійснення обсягів повноважень територіальної громади як суб'єкта адміністративних правовідносин;

Piddubnyi O., Oleksiuk V. United territorial community and processes of decentralization in Ukraine and foreign states: features of creation and functioning. *JILC (Journal of International Legal Communication)*. 2021. 1(1), P. 164-170 – досліджено процеси підсилення ролі територіальних громад в механізмі публічного адміністрування в Україні;

Piddubnyi O.Yu., Rudenko L.D., Hbur L.V., Nezhevelo V.V., Oleksiuk V.P. Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine. *International Journal of Agricultural Extension*. 2021. Special Issue. P. 55-63 – відображено суть земельних повноважень територіальних громад як елемента їх

адміністративної правосуб'єктності з забезпечення громадян земельними ділянками у відповідності до чинного законодавства.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення та практичні результати дисертації апробовано на Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 125-річчю заснування Національного університету біоресурсів і природокористування України «Актуальні питання приватноправового регулювання в умовах євроінтеграції» (м. Київ, 15 червня 2023 р.).

**Публікації.** За результатами дисертаційного дослідження опубліковано 5 наукових праць, з яких 2 статті у наукових фахових виданнях України, 1 стаття у зарубіжному виданні, включеному до наукометричних баз, 1 стаття у виданні, що входить до наукометричної бази Скопус, 1 тези наукових доповідей.

**Структура та обсяг дисертаційного дослідження.** Дисертація складається з вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, висновків до кожного розділу та висновків, списку літератури з 170 джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації 169 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1. ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

### **1.1. Компетенція територіальної громади у регулюванні адміністративних правовідносин місцевого значення**

При застосуванні різних методів пізнання муніципальної влади потрібно пам'ятати, що наукові методи та підходи хоч і дають нам змогу усвідомлювати всі складові сучасного місцевого самоврядування, проте мають і певні обмеження. Оскільки не існує єдиного універсального методу дослідження муніципального феномену, як не існує чарівної пігулки від усіх хвороб. Звернення до того чи іншого методу залежить передусім від аспекту самого дослідження даного виду публічної влади, від цілей дослідження тощо [157].

Реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації є одним із ключових напрямів системних суспільних трансформацій в Україні. Базовою складовою цієї реформи є оптимізація просторової основи функціонування органів влади, якою виступає адміністративно-територіальний устрій. Метою такої оптимізації є створення ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної забезпечити сприятливі умови для життєдіяльності людей та можливості для стійкого соціально-економічного розвитку усіх регіонів шляхом раціонального використання їхнього потенціалу.

Питання необхідності побудови нової моделі територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою неодноразово піднімалось у політичному та експертному середовищі. Проте більшість таких спроб зупинялись на етапі концептуальних обґрунтувань або законопроектів. Натомість проблеми, пов'язані з недосконалістю адміністративно-територіального устрою та управління територіями не зменшувалися, а з роками наростали. Особливо вони загострилися на найнижчому базовому рівні - в селах, селищах та малих містах, де місцеве самоврядування переважно є неспроможним активізувати економічну діяльність і забезпечити сприятливе середовище для життєдіяльності людей.

Новий адміністративно-територіальний устрій повинен стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів та територіальних громад, повсюдності місцевого самоврядування, спроможності й самостійності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення [145, с. 3].

Реформа територіального управління в Україні, заснована на принципах децентралізації, є важливою та перспективною трансформацією в суспільному житті країни. Вона орієнтована на перебудову та оптимізацію адміністративно-територіального устрою, з метою створення ефективнішої системи управління, яка б сприяла покращенню умов життя громадян та стимулювала б соціально-економічний розвиток у різних регіонах.

Тема необхідності цієї реформи дискутувалася довгий час у політичних та експертних колах, але конкретні зміни залишалися на рівні теоретичних пропозицій або законопроектів, не переходячи в стадію реалізації. Тим часом проблеми, пов'язані з неефективністю існуючої моделі управління, продовжували накопичуватися, особливо у невеликих місцевих спільнотах, де місцеве самоврядування часто було не в змозі започаткувати економічний розвиток або створити належні умови для життя громадян.

Нова модель адміністративно-територіального управління має на меті розбудувати систему, що базується на засадах децентралізації. Вона повинна забезпечити гармонійне співіснування державних та регіональних інтересів, дати більше повноважень та відповідальності місцевим органам самоврядування, а також посилити спроможність та самостійність територіальних громад у вирішенні локальних питань. Такий підхід має на меті не тільки вирішення існуючих проблем, але й запобігання новим, забезпечуючи сталий розвиток і покращення життєвого стандарту на всіх рівнях – від села до міста, від регіону до цілої держави.

Визначено основні позитивні риси системи органів місцевого самоврядування зарубіжних країн та запропоновано варіанти впровадження



методів сталого розвитку самоврядування України, у тому числі через ефективний державний контроль, обрання ключових посадових осіб місцевого самоврядування, кодифікацію законодавства про місцеве самоврядування та збалансування статусу і повноважень представників і виконавчих органів місцевого самоврядування [166].

Наступним кроком на нашу думку може бути серед законодавчих змін і можливості перегляду структури районів та областей відповідно інтересам громад, які їх складають. Це механізм, який мав би передбачати декілька рівнів спеціалізованих референдумів – від села до загальнодержавного, або кінцевого затвердження Верховної ради, але важливим залишається принцип – якщо ми дали можливість територіальним громадам самоорганізовуватись, цей принцип не має зазнавати певних рамок і адміністративних обмежень, в світлі яких і області України, закріплені законодавчо, в перспективі можуть не сприйматись такою вже незмінною константою [107, с. 117-118].

Територіальна громада має своє історичне підґрунтя і розвинену теорію функціонування, розповсюджену по всьому світу.

Історично першою А. Токвілем та його послідовниками була науково обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади). Представники цієї теорії вважали, що поряд з трьома загальноновизнаними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) повинна бути визначена й четверта – громадівська (муніципальна). Громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає її. А.Токвіль убачав реальну альтернативу державній автократії у системах урядування, заснованих на принципах децентралізації та самоврядування.

Відповідно до положень господарської (громадсько-господарської) теорії, як «послідовниці» попередньої теорії, органи місцевого самоврядування не є державними і мають виняткове право на задоволення потреб громади у неполітичній (економічній, соціальній, культурній) сфері, розв'язуючи місцеві справи, які мають недержавний характер. Фундатори цієї теорії зробили акцент

на змісті комунальної діяльності. Теорія базується на тому, що територіальний колектив є елементом, насамперед, громадянського суспільства, і держава не втручається у місцеві справи: вони вирішуються самими територіальними громадами; питання ж політичні належать до компетенції державної влади.

Зазначені теорії набули свого узагальнення і розвитку у громадській (громадівській) теорії місцевого самоврядування, яка вбачала сутність самоврядування у наданні місцевій спільноті можливості самій реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами відання тільки державними справами. Отже, вона виходила з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава дбали про свої власні інтереси. У такому протиставленні полягала основа повної самостійності органів самоврядування [98;5, с.22].

Розвиток даних теорій згодом і склав сучасну доктрину місцевого самоврядування, згідно якої органи місцевого самоврядування вважаються незалежними від державної влади у певних сферах діяльності, переважно у неполітичних (економічних, соціальних, культурних). В цій функції територіальні громади виступають як основні актори, що самостійно вирішують місцеві справи. Це є розвитком ідеї про те, що найкраще управління досягається на найближчому до громадян рівні, натомість, держава не повинна втручатися у місцеві справи, крім випадків, коли це визначено законодавством чи є вкрай необхідним. При цьому політичні питання, тобто ті, що стосуються управління державою в цілому, повинні чітко відділятися від комунального управління, яке зосереджене на місцевих потребах і не має політичного характеру.

В сучасних умовах, як відмічається, місцеве самоврядування в Україні має складну, подвійну правову природу, а держава і система місцевого самоврядування, які є формами публічної влади і мають єдине походження, об'єктивно не можуть протидіяти одна одній. Вони є суб'єктами публічної влади різного рівня (загальнонаціонального і територіального відповідно), які мають багато спільного і в об'єкті врядування, оскільки практично неможливо чітко

розмежувати більшість публічних справ лише на загальнодержавні або лише місцеві [21, с. 42-43;98].

На цій думці варто зупинитись окремо, і розвинути її в подальшому дослідженні, в тому сенсі що дуалістична правова природа місцевого самоврядування говорить нам про те, що воно і частина державної влади і уособлення інтересів місцевих жителів, територіальної громади, про яку йде мова в нашому дослідженні. Тобто, держава і складається з територіальних громад, і тому багато державних функцій несе на собі, але поки що є штучний дуалізм державної влади на місцях і місцевого самоврядування, хоча основним суб'єктом адміністративних відносин є громада, що бере на себе здійснення і місцевих і часто державних справ – нотаріальні дії, контроль у сфері підприємницької діяльності, прикордонної торгівлі тощо.

Ця діяльність здійснюється переважно через орган місцевого самоврядування, але і сама громада безпосередньо може здійснювати окремі напрями своєї компетенції.

Муніципальні органи з метою реалізації покладених на них повноважень здійснюють адміністративно-процедурну діяльність нормотворчого, організаційно-дозвільного, виконавчо-розпорядчого, юрисдикційного, а також координаційно-контрольного характеру [51, с. 228].

На противагу вищезазначеному підходу, вважаємо за необхідне привести і думки прихильників вторинного, похідного характеру територіальної громади від держави.

Територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а з суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, що реалізується жителями – членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення,

не встановлюючи її. Вона лише санкціонує муніципальні функції і повноваження, пов'язані з регулюванням питань місцевого життя [98;6, с. 57].

Місцеве самоврядування в Україні не є суверенним. Органи місцевого самоврядування утворені парламентом, який зберігає свій суверенітет щодо зміни або скасування раніше прийнятих законів, і навіть незважаючи на те, що після створення органи місцевого самоврядування стають самостійними юридичними особами публічного права, їх повноваження і функції залежать від державної влади, зокрема, законодавчої - Верховної Ради України [161, с. 213].

В якійсь мірі це стосується територіальних громад, але тим не менше, ліквідувати або перекроїти їх без врахування думки місцевих жителів ніхто не зможе, отже певна правосуб'єктність, незалежна від державної влади і що саме головне – невідчужувана, у територіальних громад є.

Мова не йде ні про який квазі-суверенітет територіальної громади, тому що вся повнота влади на всій території держави притаманна лише державному суверенітету. Проте можливо принаймні цю модель дослідити як гіпотетичну і визнати за територіальною громадою наявність такого обсягу, предмету і сфери компетенції, який є виключним і не може бути за звичайних обставин здійснений органами державної виконавчої влади, що звичайно не виключає можливості їх втручання у разі виникнення ситуації, коли територіальна громада не в змозі реалізувати свою компетенцію [29, с.452].

Є і відносно нейтральна позиція, яка не оцінює, хто є первинним суб'єктом – держава, чи громада.

В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації висуваються якісно нові вимоги до дослідження територіальних громад з позицій не лише соціальної спільноти та суб'єкта місцевого самоврядування, але і регулятора розвитку своєї території, що вимагає поглибленого дослідження економічного, фінансового, майнового боку відносин. Створені в Україні об'єднані територіальні громади законодавчо наділені правами, що дозволяють їм, з одного боку, підвищити фінансову спроможність, а з іншого – відповідальність за розвиток своїх територій. Територіальні громади

одночасно є суб'єктом регулювання розвитку власної території та об'єктом регулювання (як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня) в системі управління владних структур вищого рівня (регіонального, державного) [9, с.37].

Так чи інакше, адміністративно-територіальна реформа та децентралізація в Україні вносять істотні зміни в роль територіальних громад. В ході неї громади набувають більше повноважень для самостійного управління своїми фінансами, майном і економічним розвитком. З посиленням фінансової спроможності йде і зростання відповідальності за прийняті рішення. Територіальні громади стають активними учасниками у процесах регулювання місцевого розвитку, водночас залишаючись частиною більш широкої адміністративної структури держави. Це створює нові виклики для досліджень, які повинні враховувати різні аспекти діяльності територіальних громад, а також взаємодію з регіональними та центральними органами державної влади.

А. Лісніченко, наприклад, слушно зазначає, що територіальні громади (тобто сукупність жителів населених пунктів або їхніх добровільних об'єднань) відповідно до адміністративно-правових норм, закріплених у законодавчих актах України, наділяються не тільки гарантованим державою правом на місцеве самоврядування, але й юридичними обов'язками в цій сфері; територіальні громади наділені реальною здатністю, а саме можливістю ініціювати вступ у адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування (суб'єктами публічної адміністрації), стаючи при цьому головним учасником таких правовідносин на місцевому самоврядному рівні; предметом згаданих правовідносин є питання місцевого значення (тобто такі, які пов'язані з життєдіяльністю територіальних громад і природно становлять для них публічний інтерес).

Отже, територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України можна охарактеризувати як сукупність жителів, які, проживаючи на території села, селища, міста або їхніх добровільних об'єднань, відповідно до наданих адміністративно-правовими нормами суб'єктивних прав і на виконання

встановлених цими нормами юридичних обов'язків потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації свого публічного інтересу [70, с.70].

Погоджуємось з автором в дечому, але не в усьому, зокрема формулювання компетенції громади і її публічного інтересу не слід зводити виключно до питань місцевого значення, варто сказати, що існують і державні питання, що реалізуються на місцях і з місцевою специфікою. А також не погоджуємось, що адміністративні правовідносини складаються тільки між громадою і її органами місцевого самоврядування, ми вважаємо, що якраз через свої органи місцевого самоврядування громада і виступає суб'єктом адміністративних правовідносин, про що і продовжимо з автором заочну полеміку на сторінках цієї праці.

Автор акцентує увагу на статусі територіальних громад в Україні, які утворені жителями населених пунктів та їх об'єднаннями і відповідно до законодавства наділені правами та обов'язками у сфері місцевого самоврядування. Ці громади мають законодавчо закріплену можливість ініціювати вступ у правовідносини з органами влади на місцевому рівні, беручи активну участь у вирішенні питань місцевого значення, що відображає їх публічний інтерес. Таким чином, територіальні громади являють собою колективних суб'єктів адміністративного права, здатних через надані права і покладені обов'язки впливати на управління та розвиток своїх територій.

На думку В. Лозінського, до особливостей адміністративно-правового статусу об'єднаної територіальної громади необхідно віднести таке:

1) об'єднані територіальні громади є суб'єктами публічної влади, у зв'язку з чим здійснюють публічне управління, яке є невід'ємною частиною державного управління, однак не входять до системи органів державної влади;

2) об'єднана територіальна громада наділена достатньою компетенцією та відповідною структурою для вирішення завдань місцевого значення;

3) об'єднана територіальна громада забезпечує належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів,

фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

4) формування об'єднаної територіальної громади здійснюється з урахуванням історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [71, с.133-134].

Науковець акцентує увагу на ключових характеристиках адміністративно-правового статусу об'єднаних територіальних громад в Україні, підкреслюючи їхню роль як самостійних акторів публічної влади з власними управлінськими функціями, що втім не входять до складу органів державної влади. Вони наділені необхідними повноваженнями та структурою для вирішення локальних питань, водночас забезпечуючи громадянам якісні послуги у різних сферах життєдіяльності, враховуючи при цьому унікальні особливості кожної громади. Формування таких громад ведеться з дотриманням локальної специфіки.

На думку авторів відповідного дослідження, в цьому контексті, забезпечення сталого розвитку місцевого самоврядування вимагає комплексного підходу, співпраці між органами влади, громадськістю та іншими зацікавленими сторонами для досягнення економічного, соціального та екологічного збалансованого розвитку муніципалітету [60, с.173].

Як зазначали дослідники протягом процесу формування територіальних громад, він не був позбавлений певних складнощів. Вирішального значення набуває самостійність місцевого самоврядування на рівні сільських територіальних громад, що знаходить свій вияв у їх організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у межах власної компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Саме тому в Україні, де так і не було подолано радянської спадщини централізованого управління розвитком територіальних громад, особливо сільських, процедура їх об'єднання (яка лише формально вважається добровільною), поки що не дає очікуваних результатів.

Так, вітчизняні дослідники небезпідставно акцентують увагу на тому, що в Європейській хартії місцевого самоврядування територіальна громада визначається як один зі специфічних суб'єктів місцевого самоврядування, а її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління на його первинного суб'єкта [11, с. 133;46, с. 75].

Звичайно, до ідеальної самоконструйованої територіальної громади, складові частини-населені пункти якої можуть вільно виходити з громади і входити до інших нам ще дуже далеко, і взагалі це схоже на лібертаріанську утопію. Проте в ідеалі слід прагнути до принципу максимальної самоорганізації громад.

Оскільки представницькі органи місцевого самоврядування є вторинними суб'єктами місцевого самоврядування відносно територіальних громад, яким вони підзвітні та підконтрольні; вирішують усі питання, що стосуються місцевих інтересів і потреб жителів адміністративно-територіальних одиниць, на які поширюються їх повноваження, то в такому разі, за твердженням науковців, їх повноваження є похідними від повноважень територіальних громад. Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування бувають власні і делеговані, проте у чинному законодавстві як такі не детерміновані. Під власними повноваженнями зазвичай розуміють значну частину питань місцевого значення, яка законом прямо віднесена до відання представницьких органів місцевого самоврядування, і не є предметом відання жодного з органів державної влади. Делеговані повноваження місцевого самоврядування можна визначити як сукупність повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, які делегуються місцевим органам державної виконавчої влади або сільськими, селищними та міськими радами – районним та обласним радам [66, с.64].

Тут варто посперечатись і тому що делеговані повноваження зазвичай прямо якраз детерміновані в законі, і тому що делеговані повноваження від держави до виконкомів сільських, селищних, міських рад якраз якісно відрізняються від повноважень, делегованих районними і обласними радами місцевим державним адміністраціям. в першому випадку держава делегує місцевій владі, в другому



якраз громади опосередковано делегують частину своїх спільних повноважень від районних та обласних рад державним органами на місцях. При чому, якщо в першому випадку держава делегує законом свої повноваження, що як би логічно, то в другому випадку держава своїм законом бере повноваження громад і «делегує» їх собі, що не логічно.

В Ключевський стверджує про глибокі історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні та наявність у сучасному українському суспільстві необхідних передумов для формування справді демократичної системи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що, незважаючи на те, що система місцевого самоврядування в Україні вже набула певних сталих форм, це не означає недоцільності її подальшого розвитку. Нині відбувається постійний пошук можливостей підвищити ефективність цієї системи, насамперед це може бути забезпечення формування самодостатніх територіальних громад – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективного виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами, а також чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами державної влади, що має виключити випадки втручання органів державної влади у справи територіальних громад [53, с.106].

Саме від цих випадків втручання має убезпечити ретельне дослідження суті територіальної громади, як суб'єкта адміністративних правовідносин.

Деякі вчені, як на джерело такої компетенції, вказують на громадівську теорію місцевого самоврядування, яка визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами - жителями сіл, селищ і міст, які є «природними» адміністративно-територіальними одиницями. Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування обумовлений історично. Саме в “природних” адміністративно-територіальних одиницях, які створилися історично та природним шляхом, відбувалося об'єднання людей для захисту, господарювання, вирішення спільних

проблем. Ці проблеми обговорювалися на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління жителі обирали відповідних осіб (органи) - вождів, старійшин, ради тощо. Подібна система дістала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування [68, с. 223].

Історично це було саме так, проте радянське минуле спотворило цю систему, і децентралізація і збирання та укрупнення громад покликане виправити тоталітарні викривлення адміністративно-командної системи.

Отже, Україна проводить реформу децентралізації, яка сприяє створенню можливостей ефективного розвитку та формування фінансово спроможних територіальних громад, здатних приймати самостійні управлінські рішення щодо регіонального розвитку. Таким чином, за роки впровадження реформи децентралізації влади в Україні є певні досягнення (завершено реформу адміністративно-територіального поділу, сформовано об'єднані територіальні громади, яким у розпорядження передано землю і комунальну власність, укрупнено райони, проведено бюджетну децентралізацію, створені форми співпраці між громадами для вирішення питань місцевого значення) та проблеми, які потребують негайного вирішення задля подальшої успішної реалізації реформи. Саме врахування досягнень реформи децентралізації та ризиків, сприятиме створенню запобіжних заходів і належному контролю з боку органів державної та місцевої влади за реалізацією заходів подальшого регіонального розвитку [148, с.79].

Не до кінця сформовано поняття компетенції територіальних громад, навіть теоретичне, тому що питання місцевого значення це достатньо широке і навіть безрозмірне формулювання, проте вирішити його можна тільки шляхом розгалужених переліків в законодавстві, причому не закритого типу, тому що публічний інтерес є доволі динамічним явищем.

Місцевий рівень є найважливішим компонентом формування стійкого інституту влади в країні, оскільки рівень районного управління, а тим паче поселенського, – це найближчий до населення рівень влади та від ефективності його діяльності, вирішення щоденних проблем населення, уміння взаємодіяти з

місцевою спільнотою, безпосередньо залежить формування взаємовідносин влади та населення. Отже, стратегічним пріоритетом держави має стати фінансове обґрунтування та забезпечення мінімальних державних соціальних стандартів, які гарантували б певний мінімально допустимий рівень життя у всіх муніципальних утвореннях, регіонах та країни в цілому, а ці стандарти можна збільшувати залежно від фінансових можливостей регіону та муніципалітету [101].

В цій конструкції територіальна громада повинна зайняти чільне місце як суб'єкт публічного адміністрування.

В Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції та інших законодавчих актах України, в юридичній літературі широко застосовуються терміни «компетенція місцевого самоврядування», «Сфера компетенції місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», «компетенція виконавчих органів місцевого самоврядування», «предмети відання місцевого самоврядування та його органів», тощо. На жаль, відсутність нормативних визначень цих термінів обумовила неоднокове їх тлумачення. При цьому висловлюються різні думки як щодо сутності компетенції, так і щодо змісту цього поняття, його співвідношення з іншими близькими поняттями і термінами. Отже Компетенція виконавчих органів місцевого самоврядування є основою їх функціонування, а відтак, основним і первинним елементом їх адміністративно-правового статусу [143].

## **1.2. Правові засади і форми правосуб'єктності територіальної громади в адміністративних правовідносинах**

Категорія «суб'єкт адміністративного права» є однією з базових у теорії адміністративного права. Як стверджує Я. Сандул, суб'єктом адміністративного права є носій прав і обов'язків у сфері саме державного управління, відповідні права та обов'язки мають бути передбачені нормами саме адміністративного права а також відповідні права суб'єкт має бути здатен реалізовувати, обов'язки виконувати та бути самостійним суб'єктом відповідальності, в результаті чого авторкою пропонується термін «носії» [137, с.14].

Отже, авторка у якості суб'єктів адміністративного права бачить саме виконавчі органи місцевих рад, що в цілому не протирічить нашій теорії, викладеній вище, про те, що і територіальна громада і різного роду похідні від неї органи місцевого самоврядування також можуть бути і є суб'єктами адміністративного права, що не відмінняє глобальної адміністративної суб'єктності територіальної громади.

В літературі наголошується на недосконалості критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Так, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільним є визначення єдиного переліку повноважень для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування. Аналогічно нечітким є й розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу: між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у разі входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування. Натомість найменш забезпеченими є райони у містах (мають представницькі та виконавчі органи самоврядування, але не мають ані статусної громади, ані власних доходів та бюджетної самостійності, ані виключних самоврядних повноважень (останні делегуються виключно міськими радами). Органи місцевого самоврядування районного та обласного рівнів, на яких концентруються досить широкі повноваження та бюджетні кошти, не можуть формувати власні виконавчі комітети (функції останніх виконують державні адміністрації відповідного рівня). До того ж районні та обласні ради не мають статусної територіальної громади, є специфічними представницькими самоврядними органами, оскільки представляють виключно спільні інтереси територіальних громад, що входять до їх складу. Ряд інших проблем пов'язаний із недосконалістю інституту делегованих повноважень. Загалом відсутні законодавчо закріплена процедура делегування повноважень, чітко визначені

механізми відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема, у разі незабезпеченості належними ресурсами, поширене пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних колективів, відбувається протистояння між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень, недосконалою є система стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами тощо. [76, с. 15; 15, с.73].

Дійсно, правосуб'єктність територіальних громад не можна назвати чітко визначеною, від їх імені її реалізують різні, підчас декоративні органи, на кшталт районних у містах рад, які на думку автора не мають статусної громади, хоча це спірно, що в цілому не відмінє факту того, що насамперед територіальна громада є джерелом існування різноманітних органів місцевого самоврядування, які її представляють. Без територіальної громади такі органи втрачають саму суть свого існування, отже їх правосуб'єктність є похідною від територіальної громади.

В науці існує певний консенсус з приводу того, що в системі місцевого самоврядування не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів місцевого самоврядування – представницьких і виконавчих, – було б науково неспроможним, таким, що не відповідало б і основним положенням Хартії [40].

До прикладу форм правосуб'єктності територіальної громади логічно навести її роль у протидії злочинності. Фахова думка з цього приводу звучить так - цілком логічним і послідовним є втілення закріплених Конституцією України основ місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Саме зазначений Закон у ст. 38 закріплює повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, до яких у сфері протидії злочинності можна зарахувати такі: виключна компетенція сільських, селищних, міських рад – заслуховування інформації прокурорів і керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та

результати діяльності на відповідній території. виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання, як заслуховування інформації прокурорів і керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території.

Автором виокремлено й розглянуто повноваження органів місцевого самоврядування, що безпосередньо стосуються протидії злочинності, разом із тим Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулюються значні правові масиви щодо діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Зазначене положення відображено в низці повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, таких як повноваження у сфері соціально-економічного й культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення тощо. Ефективне й добросовісне виконання зазначених повноважень водночас із дотриманням законності, гласності, народовладдя та інших принципів місцевого самоврядування дасть змогу вирішувати проблеми економічного, політичного, соціального, правового, морального, побутового та іншого характеру, тим самим здійснювати загальносоціальну протидію злочинності [155, с. 214-215].

Завжди важливо наблизити прийняття рішень до місця їх реалізації, так скорочується ланцюг зворотного зв'язку і реалізується правосуб'єктність самої громади в реалізації управління справами громади.

За твердженням А. Грінько, децентралізація дозволяє дотримуватись принципу відповідності повноважень і відповідальності, коли наслідки будь-яких рішень настають там же, де ці рішення були ухвалені, оскільки чим менше буде в органів місцевого самоврядування повноважень, тим меншим буде рівень відповідальності перед народом. Саме децентралізація призведе до збільшення

рівня відповідальності за результати своєї діяльності органів місцевого самоврядування [26, с. 166].

Державницька концепція місцевого самоврядування базується на ідеї децентралізації державної виконавчої влади, делегуванні її владних повноважень на рівень територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають. згідно з цією концепцією, основою влади, яку здійснює місцеве самоврядування, становить не сама громада, а закон, в якому відображено волю всього народу. При такому підході система місцевого самоврядування, будучи недержавною інституцією, є невід'ємним елементом механізму здійснення єдиної державної влади, хоча й діє на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії. Громадівська концепція місцевого самоврядування має в своїй основі ідею природних прав територіальної громади, її своєрідного суверенітету стосовно держави, яка лише визнає та гарантує права територіальної громади. територіальна громада розглядається як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі. Державницька концепція передбачає, що місцеве самоврядування може здійснюватись на будь-якому рівні адміністративно-територіального поділу держави, в тому числі й регіональному. Все залежить від того, наскільки держава довіряє місцевому населенню та тим органам, які воно обирає. Отже, предметом відання місцевого самоврядування може бути будь-яке питання, якщо держава вважає за потрібне децентралізувати його вирішення. Громадівська концепція, навпаки, вважає, що місцеве самоврядування має здійснюватися лише на місцевому рівні, тобто маються на увазі лише села, селища, міста. Тільки там, згідно з цією концепцією, створені належні умови для ефективного функціонування суб'єктів місцевого самоврядування. Таким чином, предметом відання місцевого самоврядування є лише питання місцевого значення, які впливають із колективних потреб функціонування відповідної територіальної громади [50, с. 60].

Правильним шляхом на нашу думку є синтез державницької і громадівської концепцій, на підставі чого можна буде сформулювати правові засади правосуб'єктності територіальної громади.

Як стверджує Л. Гулак, причиною виникнення потреби у самоврядуванні є уже згадуване природне прагнення людей як суспільних істот до об'єднання з метою протистояння силам природи та урегулювання в процесі цього об'єднання міжособових та суспільних відносин на засадах ініціативи, самоорганізації і суспільної самодіяльності з дотриманням загальнолюдських цінностей рівності, справедливості та свободи. До того ж треба зауважити, що потреба у такому об'єднанні виникла на відтинку еволюції суспільних відносин, коли не було ще вираженої диференціації людей за матеріальною і соціальною ознакою та не існувало ще інституту держави з її системним суспільним явищем – державним управлінням. Це ознака того, що прототип сучасного самоврядування виник набагато раніше, ніж державне управління, і основою його виникнення є такі постулати, як демократія, ініціатива, самоорганізація, самодіяльність, рівність, справедливість і свобода [28, с.44].

В якійсь мірі спроба синтезу різних концепцій відображена і у вітчизняному законодавстві.

Запозичення досвіду від різних систем самоврядування, що визнані моделеутворюючими (зразковими), призвело до порушення логіки розвитку національної моделі самоврядування як цілісної, системно пов'язаної з інститутами держави, політичною культурою населення. Проблемою стала варіабельність законодавця у визначенні місцевого самоврядування, що призвело до фіксації «громадівської» теорії самоврядування у Конституції України 1996 р., а в профільному законі — «державної» теорії самоврядування. На практиці це обумовило поєднання елементів від різних моделей самоврядування, що призвело до гібридизації української системи місцевого самоврядування, а в по дальшому до її неефективності у вирішенні питань місцевого значення.

Адміністративне реформування щодо підвищення ефективності та вдосконалення системи державного управління, запропоновані конституційні зміни, на жаль, залишаються поверхневими, несистемними, нездатними до відновлення конструктивного балансу між державним управлінням та місцевим самоврядуванням.



Таким чином, місцеве самоврядування — це самостійна діяльність громадян з регулювання, управління та вирішення безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування значної частини питань місцевого значення в інтересах населення цієї території з урахуванням розвитку всього суспільства [89, с.91].

Вважаємо дану думку слушною передумовою для формування подальшого бачення концепції правосуб'єктності територіальної громади. Варто навести і іншу думку з цього приводу.

У системно-структурному плані ухвалення Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ознаменувало собою повернення до європейської континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування, що передбачає визнання його самостійності в поєднанні з адміністративним наглядом за ним з боку місцевих органів виконавчої влади, а також поєднання місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на проміжних (обласному, районному) рівнях адміністративно-територіального устрою [45, с. 112].

Одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта. Як відомо, під управлінням розуміють будь-який цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Таким чином, є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна самоуправлінська [87, с.84].

Як бачимо, територіальна громада навіть інколи розглядається не як головне і єдине джерело місцевого самоврядування, а як один із специфічних його суб'єктів, з чим ми не можемо погодитись.

Місцеве самоврядування, у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування, є правом і реальною здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти

нею, діючи в рамках закону, відповідно до своєї компетенції та в інтересах місцевого населення [150, с. 47].

Виконавчі органи місцевих рад на організаційному рівні входять одночасно до системи місцевого самоврядування (та до системи органів місцевого самоврядування), а також до системи органів державного управління. Державна влада «заповнює» виконавчими органами місцевих рад орган державної виконавчої влади на рівні міста, села, селища, примусово включаючи виконавчі органи місцевих рад до системи органів державного управління відповідного рівня. Відповідний обсяг компетенції, яким мали володіти такі органи виконавчої влади, «надано» (за термінологією Конституції), або «делеговано» (за термінологією Закону) виконавчим органам місцевих рад. При цьому законодавством визначено, що, по-перше, виконавчі органи місцевих рад існують (створюються) завжди – не може бути ради без виконавчого органу, по-друге, виконавчий орган місцевої ради не може «відмовитися» від «делегованих» державою повноважень [137].

Згідно з думкою науковця, яку ми також поділяємо, виконавчі органи місцевих рад в Україні мають унікальну роль, оскільки вони входять одночасно до двох систем: місцевого самоврядування та органів державного управління. Це означає, що вони виконують роль моста між місцевими інтересами та державною політикою, забезпечуючи виконання відповідних повноважень на рівні міст, сіл, селищ. Законодавство України встановлює, що виконавчі органи місцевих рад є обов'язковими елементами структури місцевих рад і не можуть відмовлятися від повноважень, делегованих державою. Це підкреслює важливість їхньої ролі у забезпеченні ефективної взаємодії між місцевим самоврядуванням і державними органами, а також у реалізації державних завдань на місцевому рівні. Така структура дозволяє забезпечити більшу координацію і взаємодію між різними рівнями управління, одночасно зберігаючи важливість місцевого самоврядування у вирішенні питань, які безпосередньо торкаються місцевих громад.

Але з делегованими повноваженнями слід розібратись окремо, нас не влаштовує сучасне розуміння і те, що вкладається законодавцем в таке «делегування».

Якщо адміністративна правосуб'єктність є атрибутом суб'єкта права, його суб'єктивною характеристикою та визначає загальні межі здатності суб'єкта бути носієм та реалізовувати надані права, обов'язки, повноваження, то компетенція уявляється як об'єктивний вимір здійснення суб'єктом адміністративного права владних повноважень, однак який не обмежує суб'єкта у здійсненні інших прав та обов'язків у сфері адміністративного права. Дослідивши всі надані виконавчим комітетам повноваження, авторка приходить до висновку, що виконавчий комітет є суб'єктом державного управління загальної компетенції [137, с.16].

Адміністративна правосуб'єктність, як атрибут суб'єкта права, справді визначає загальні межі здатності суб'єкта бути носієм прав, обов'язків та повноважень. Вона відображає суб'єктивну характеристику суб'єкта у правовій системі. Компетенція, з іншого боку, є об'єктивним виміром здійснення суб'єктом адміністративного права владних повноважень. Це включає в себе розподіл владних функцій, обмежень та можливостей, що визначаються правовими нормами. Виконавчий комітет, будучи суб'єктом державного управління, має компетенцію загального характеру, що означає його спроможність займатися широким спектром питань у рамках місцевого самоврядування. Цікаво, що, хоча компетенція визначає сферу діяльності та владні повноваження суб'єкта, вона не обмежує його в здійсненні інших прав та обов'язків, що не входять безпосередньо у цю сферу. Такий підхід забезпечує гнучкість та адаптивність управління, дозволяючи виконавчим комітетам ефективно реагувати на різноманітні виклики та потреби місцевих громад.

Важливою є також роль сільського, селищного, міського голови, як представника територіальної громади, через якого здійснюється її правосуб'єктність.

Слід зазначити, що сільський, селищний, міський голова теж обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого

виборчого права шляхом таємного голосування у порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Крім того, він є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села (добровільного об'єднання у одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста; очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях; не може бути депутатом будь-якої ради; на сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад. Тому можна стверджувати, що і сільський, селищний, міський голова теж є своєрідним представницьким органом як і глава держави, має представницький мандат від своїх виборців. Зазначену особливість необхідно відобразити законодавчо. Хоча ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає здійснення місцевого самоврядування радами або зборами, однак вказане не буде їй суперечити [48, с.35].

Статус «сильного відповідального голови громади» має бути урівноважений з переліком дієвих запобіжників, які забезпечать заявлену відповідальність головних посадових осіб громади. В проекті Конституції на забезпечення цього варто і цілком достатньо зазначити з яких саме інститутів самоврядування складатиметься організація територіальної громади, де представницьким органом виступатиме муніципальна рада, а виконавчим – голова громади [62, с.46].

Стосовно ролі депутата місцевої ради, то в літературі за ним не визнається навіть часткова правосуб'єктність територіальної громади, існують лише окремі його повноваження як члена колегіального органу.

Всі питання місцевого значення, а також здійснення своїх прав і обов'язків депутат може вирішувати тільки після наділення його населенням повноваженнями щодо реалізації влади і тільки через представницький орган місцевого самоврядування [152, с. 100].

Незначна роль в реалізації адміністративної правосуб'єктності територіальної громади, як ми бачимо, відводиться і старості.

Варто відзначити, що ч. 1 ст. 140 Розділ XI Конституції України [56] передбачено право добровільного об'єднання в одну громаду лише жителів

кількох сіл. Однак такі поняття, як «старостинський округ» або «староста», Конституція України не регламентує. Тому законодавцю, на наш погляд, варто починати «дореформування» органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [42].

Щодо системи місцевого самоврядування, то наразі, після останніх законодавчих змін, вона представлена в наступному вигляді та включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення [161, с. 213].

виконавчий комітет є вищим, центральним органом у системі виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні ОТГ, наділений вищими виконавчими повноваженнями відносно всіх інших виконавчих органів відповідної ради та їх посадових осіб, які йому підпорядковані. Існування вищого виконавчого колегіального органу в системі місцевого самоврядування дозволяє вибудовувати більш збалансований механізм стримувань і противаг у діяльності ключових органів місцевого самоврядування та запобігає значній концентрації повноважень у ради чи голови [63, с.46].

Деякі автори в цьому контексті пропонують детальніше зупинитися на різниці між виборними та іншими посадами на службі в органах місцевого самоврядування. Другий вид посад інколи іменують «адміністративними», і варто погодитися з таким підходом. Отже, виборні посади передбачають, що особа на цю посаду обирається, тоді як для зайняття адміністративної посади необхідним є акт призначення на неї (здебільшого за результатами конкурсу). Друга відмінність полягає в тому, що виборні посади обіймають здебільшого представники певних політичних партій, а ось зайняття адміністративної посади потребує політичної нейтральності. Третя відмінність полягає в тому, як саме здійснюється

адміністративно-правова регламентація правовідносин, пов'язаних із вступом, перебуванням на тому чи іншому виді посад та з припиненням перебування на посаді. Для адміністративних посад це з числа законів лише Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а для виборних посад – цей Закон, а також додатково ще Виборчий кодекс України і Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад». Детальніше ці документи буде охарактеризовано далі в нашому дослідженні. Четверта відмінність полягає в тому, що на адміністративній службі в органах місцевого самоврядування наявні ранги для службовців, але аналогічних рангів для тих, хто обіймає вибірні посади, не передбачено [106, с. 58].

На погляд науковця, позитивним кроком, стало б запровадження в обов'язковому порядку в усіх органах місцевого самоврядування посади керуючого справами як найвищого службовця місцевого самоврядування. Таким чином, до його обов'язків будуть відноситись практично всі кадрові питання, що значно підвищить прозорість добору службовців та їх якість. Однією з проблем, яка потребує нагального вирішення, є надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування у залученні професійних кадрів та визначення умов оплати праці останніх, оскільки відсутність кадрів – «високопрофесійних службовців» – у свою чергу призводить до низької якості виконання завдань та їхніх посадових обов'язків. Подальші кроки у впровадженні реформи децентралізації в Україні мають спиратися на загальні концептуальні підходи в межах держави та конкретні плани дій у кожній територіальній громаді щодо використання наявного кадрового ресурсу публічної служби в нових умовах [37, с. 39].

Як стверджує А. Бортнікова, огляд монографічної літератури, статей, іншого наукового доробку вітчизняних дослідників, включно напрацювання фахівців аналітичних центрів, містить лише окремі, ключові проблеми, що постають під час реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні. Водночас спеціального аналізу потребують статті, присвячені практичному досвіду реалізації реформи місцевого самоврядування на засадах

децентралізації в окремих регіонах і містах, оскільки аналіз і узагальнення практичного досвіду реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні і світі є безцінним джерелом вдосконалення усієї системи суспільних відносин на базі демократичних новацій вітчизняного законодавства [14, с.20].

Даний досвід має вивчатись в нерозривному зв'язку з положеннями щодо того, хто саме реалізує правосуб'єктність територіальної громади, та в яких формах дана реалізація відбувається.

На думку Н. Гедікової, одними з основних напрямів ефективності подальшого процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування є: – прийняття закону «Про засади адміністративно-територіального устрою» разом із законом «Про адміністративно-територіальний устрій» і внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади та невідкладна їх практична реалізація; усунення дисбалансу, який існує у чинному законодавстві України, створення умов і дієвих механізмів для ефективного функціонування прийнятих нормативно-правових актів; – розширення місцевої автономії об'єднаних територіальних громад у питанні прийняття управлінських рішень, формування і використання ресурсів з активним залученням до цього процесу громадськості й обмеженим законом утручанням держави; – проведення бюджетної децентралізації, за якої органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені достатніми фінансовими ресурсами, корегування системи оподаткування методом збільшення частки податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів [18, с.17].

У контексті європейської інтеграції України, наближення національної системи місцевого самоврядування до європейських стандартів та налагодження ефективної взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади є актуальним завданням сучасного етапу українського державотворення, сприяє посиленню демократичних процесів у державі [27, с. 169].

Задачею цієї роботи і подальших досліджень є також перенесення уваги х місцевого самоврядування як такого, на його похідний характер від прав територіальної громади.

### **1.3. Повноваження територіальної громади в адміністративних правовідносинах.**

В даній роботі ми виходимо з гіпотези, що повноваження територіальної громади є певною сумою повноважень органів місцевого самоврядування, і при цьому органи місцевого самоврядування не мають ніяких повноважень понад ті, що зумовлені їх представництвом громади і торкаються реалізації питань місцевого значення.

Як пише Ю. Кириченко - необхідно застерегти, що виділення муніципальної влади як самостійної за умови протистояння між гілками влади, низької правової культури, бюрократії є досить небезпечним, адже визначити та відокремити власне громадські (місцеві) справи від державних практично неможливо. до того ж місцеві інтереси не можуть протиставлятися загальнодержавним [50, с. 60].

Як зазначають М. Потіп та Л. Ємець, в межах законодавчого закріплення повноважень органів місцевого самоврядування важливо надати їм закритий перелік повноважень, або розробка переліку повноважень, із якого органам місцевого самоврядування можуть вибрати бла виконання деякі відповідно до виду муніципального утворення [109, с. 149].

Наведемо приклад, як через повноваження розкривається правосуб'єктність територіальної громади і її органів в сучасній правовій науці.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження:

– підготовка й унесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про кількість працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їхньої діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;



– сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури й Державної кримінально-виконавчої служби України;

– унесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їхніх повноважень;

– звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

делеговані повноваження:

– забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;

– ужиття в разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

– погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів з використанням озброєння та військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування і проведення таких заходів з метою запобігання надзвичайним ситуаціям і недопущення надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків відповідно до закону;

– розгляд справ про адміністративні правопорушення, зараховані законом до їх відання; утворення адміністративних комісій і комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їхньої діяльності;

до відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, також належить:

– утворення служб у справах дітей, спрямування їхньої діяльності [155, с. 214].

Як бачимо, автор поділяє погляд законодавця на ці речі, що є цілком виправданим, адже саме таке формулювання містить відповідний закон. Це зайвий раз доводить, як важливо, щоб наука і практика йшли рука об руку.

Значну частину повноважень територіальної громади, які здійснюються через органи місцевого самоврядування складає надання публічних послуг.

Відносно публічних послуг, перелік проблем, характерних для адміністративних послуг, доповнюється недоліком відсутності стандартизації. Цим обумовлений певний змістовний розрив у глибині опрацювання процедурних питань між публічними і адміністративними послугами. Для держави, що реалізує загальну адміністративну політику в одному правовому полі розподілу повноважень органів місцевого самоврядування, цю роботу необхідно здійснювати централізовано, на державному рівні. Необхідно сформулювати та затвердити єдиний стандартний перелік публічних послуг, виходячи з повноважень муніципальних органів [72, с.249].

Тут проявляється на нашу думку зв'язок між питаннями місцевого значення і їх узагальненням в загальнодержавному масштабі, таким чином по всій території України надається однаковий перелік адміністративних послуг, що підтверджує їх глобальний характер і вихід поза межі питань місцевого значення, проте організація їх надання лягає на територіальні громади, що підтверджує їх безпосередню участь у механізмі публічного адміністрування.

Постає питання, що ж являють собою адміністративні послуги в аспекті реформи місцевого самоврядування? На доктринальному рівні адміністративну послугу можна розглядати у двох аспектах: як публічно-владну діяльність уповноваженого органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації

суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [78].

Свідченням посилення повноважень територіальної громади в цій сфері стала реформа Центрів надання адміністративних послуг.

Щодо реформування надання територіальною громадою адміністративних послуг передбачався Перший етап - працівники ЦНАП РДА матимуть спрощені процедури переведення на нові посади, щоб не втратити фахових спеціалістів (за згодою сторін та без проведення конкурсу). Другий етап – у об'єднаних громадах з населенням більше 10 тис. мешканців передбачено до кінця 2022 року створення ЦНАП та належної мережі віддалених робочих місць, щоб громадяни мали змогу отримати базові адміністративні послуги не виїжджаючи за межі свого населеного пункту до центру територіальної громади. Третій етап – ЦНАП має бути створений у громад до 10 тис. мешканців до кінця 2023 року. Але це зобов'язання діє за умови фінансування цього процесу державою [43, с.85].

Повноваження також мають прямий зв'язок з адміністративно-правовим статусом, який вже досліджувався в роботах інших науковців. В цьому контексті зауважимо, що повноваження органу це своєрідний аналог прав і обов'язків які водночас наявні і повинні бути використані, на відміну від прав, які мона використовувати на власний розсуд.

Поняття адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування визначається як зовнішній вираз їх діяльності, що складається з цільового блоку (мета, завдання, функції та принципи діяльності), структурно-організаційного блоку (порядок створення, реорганізації, ліквідації, організаційної побудови, лінійної та функціональної підпорядкованості, порядок взаємодії та координації) та компетенційного блоку (права і обов'язки). Цільовий блок розкриває призначення (основну мету) діяльності органу місцевого самоврядування, визначає основні завдання а функції місцевих державних адміністрацій, а також основні принципи (загально-правові та спеціальні) функціонування. Структурно-організаційний блок адміністративно-правового статусу органу місцевого самоврядування включає два елементи: структурний

(структуру органу схему організаційного підпорядкування структурних одиниць, схем розподілу функціональних та посадових обов'язків) та організаційний (розкриває порядок реалізації процедур щодо створення, реорганізації а також ліквідації, а також реалізації процедур внутрішньої та зовнішньої взаємодії тощо). Компетенційний блок включає права та обов'язки органу місцевого самоврядування [31, с. 190].

Отже, як ми вже зазначали, в контексті адміністративної правосуб'єктності доцільніше вести мову про повноваження територіальної громади, а не про права та обов'язки.

Отже, суб'єктом адміністративних правовідносин є територіальна громада, проте особливість її адміністративної правосуб'єктності, на відміну від конституційної правосуб'єктності, яка може реалізуватись безпосередньо, в тому, що адміністративну правосуб'єктність територіальна громада реалізує через створений нею орган місцевого самоврядування, уповноважений на прийняття управлінських рішень розпорядчого характеру [94, с. 148].

В подальшому ми, щоправда самі переглянули цитований висновок, впевнившись, що адміністративна правосуб'єктність територіальної громади сягає більшого обсягу ніж похідна від неї адміністративна правосуб'єктність представницького і виконавчого органів місцевого самоврядування, що і представлено у висновках до даної роботи.

Щодо розподілу і меж такої правосуб'єктності, існують різні погляди.

Насамперед, виділяються повноваження, які є основою існування держави, як такої, і які не можна передати до відання місцевого самоврядування. Наприклад, зовнішня політика, оборона, судова влада. Також у віданні держави залишаються повноваження, які за певних умов, викладених у Концепції, можна передати до місцевого самоврядування. Наприклад, муніципальна варта. Сьогодні профільне міністерство проти того, щоб були правоохоронні органи на рівні громад, однак при виконанні умов, визначених у Концепції, таке рішення може бути прийняте. Головне, щоб повноваження носило місцевий характер. До речі, цю групу повноважень разом з усіма, які вже є у віданні місцевого самоврядування, ми

віднесли до категорії сфери компетенцій місцевого самоврядування, як це передбачено Європейською Хартією місцевого самоврядування. Практичний характер цього проявляється в тому, що якщо законом дозволено здійснювати видатки у сфері, яка фінансується з державного бюджету, але не відноситься до тих, що є виключно державними, то місцева рада може приймати рішення щодо місцевих програм у такій сфері. Це можуть бути, наприклад, видатки на забезпечення додаткових соціальних гарантій [136].

Ми впевнені що колись територіальні громади інституційно доростуть до виконання майже всіх державних функцій на своїй території, які тільки можна децентралізувати. Військо, митниця, обслуговування магістралей звичайно ні, але як мінімум муніципальна міліція має право на існування.

Щодо форми управління муніципальними правоохоронними утвореннями, то варто звернути увагу саме на модель виборного «шерифа» під контролем та підзвітністю (але не підпорядкуванням) відповідним органам виконавчої влади: територіальному очільнику національної поліції або голові місцевої державної адміністрації чи, як перспективний варіант, префекту, на якого покладатиметься загальний нагляд за законністю дій органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Виборність керівника муніципального правоохоронного утворення дозволить цьому органу бути більш автономним по відношенню до голів громад, а подвійна підконтрольність і підзвітність місцевій раді та відповідному органу виконавчої влади дозволить тримати такий правоохоронний орган у межах правового поля як громади, так і держави [64, с. 36].

Станом на початок 2022 року, у сфері місцевого самоврядування та публічної адміністрації загалом все ще були недоліки, зокрема щодо розподілу повноважень; відповідальності та ресурсів між виборними органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади; адміністративного нагляду для забезпечення законності місцевих актів; служби в органах місцевого самоврядування; статусу та відповідальності місцевих виборних представників тощо. Окрім того, війна принесла нові серйозні виклики. 13 мільйонів осіб були вимушені покинути свої домівки, з них майже 8 мільйонів виїхали з України. За

різними оцінками, понад 1500 компаній подали заявки на урядову програму переміщення, з них 510 вже перенесли своє виробництво на захід із постраждалих від війни регіонів. У деяких громадах важко скликати засідання місцевих рад через відсутність депутатів, а відносини між виборними органами влади та військовою адміністрацією, які у більшості випадків налагодили співпрацю, є новою реальністю, за якою необхідно уважно стежити. Відтік компаній і людей працездатного віку призвів до того, що громади в середньому стали ще “старішими”, більш залежними від соціальної підтримки та зі зменшеною дохідною частиною місцевих бюджетів, яка може становити до мінус 90% в частині доходів від компаній, які все ще діють, і до мінус 50% у частині місцевих доходів у порівнянні з довоєнним рівнем. Проте, беручи до уваги позитивний вплив децентралізації на підвищення спроможності місцевих громад, українська влада підтвердила свою рішучість продовжити реформу з оновлення адміністративно-територіального устрою і водночас усувати ті недоліки, які лишались невирішеними на початку 2022 року [32].

Актуальною залишається проблема чіткого розмежування повноважень компетенції органів публічної влади різного рівня. До основних завдань реформування публічної адміністрації слід віднести також реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, вдосконалення організації надання громадянам послуг, забезпечення відкритості та прозорості в діяльності органів та інших інституцій публічної адміністрації. З метою досягнення основних завдань реформи публічної адміністрації організація та діяльність органів публічної адміністрації має здійснюватися на принципах верховенства права, законності, неупередженості, відповідальності, пропорційності, ефективності, підконтрольності та відкритості. Важливість успішної реалізації реформи публічної адміністрації для подальшого розвитку нашої країни ні в кого не викликає сумніву. Адже без успішної реформи публічної адміністрації неможливо подолати наявні негативні тенденції. Реформування публічної адміністрації має здійснюватись за кількома напрямками. Перш за все здійснення реформи потребує більш чіткого її правового забезпечення [57].

Із Законом про адміністративну процедуру, Законом про адміністративні послуги, новим Законом про звернення і новим Кодексом про адміністративні проступки Україна матиме повний пакет сучасного, європейського та послідовного законодавства для регулювання значної частини взаємодії громадян з державою», - резюмував Олександр Банчук Заступник Міністра додав, що Мін'юст відкритий до діалогу з громадами і готовий всебічно сприяти впровадженню загальної адмінпроцедури на місцях [3].

Важливою складовою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на нинішньому етапі є процес побудови обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади шляхом проведення добровільного об'єднання територіальних громад. Результатом об'єднання територіальних громад має стати також і створення базової ланки адміністративно-територіального устрою – громади, сукупність яких складатиме район [12, с. 22].

Як зазначає І. Ярошенко, до важливих ознак територіальної громади належить наділення правом юридичної особи; можливість бути суб'єктом цивільно-правових відносин [162, с.140]. Сюди ж слід додати і адміністративну правосуб'єктність, яка так само виникає з існування територіальної громади як юридичної особи, у суб'єкта адміністративних правовідносин, і навіть в першу чергу, у порівнянні з цивільними правовідносинами.

Важливим питанням компетенції є розмежування повноважень органів місцевого самоврядування з державою, так, зазначається, що у процесі здійснення своїх повноважень органи державної влади та місцевого самоврядування взаємодіють за загальними та специфічними ознаками, оскільки діють усередині держави та суспільства, взаємодіють та надають громадянам можливість реалізувати свої права, що безпосередньо сприяє побудові демократичного суспільства. Таким чином, співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування є наступним: народ є єдиним джерелом влади як у державній владі так і у місцевому самоврядуванні; держава на законодавчому рівні визначає межі здійснення місцевого самоврядування; реалізація права на місцеве

самоврядування гарантується державою; можуть надаватися законом окремі повноваження місцевому самоврядуванню органами державної виконавчої влади і контролюється державою стан їх виконання; в суді можуть бути оскаржені рішення місцевого самоврядування, органи державної влади та місцевого самоврядування мають чіткі гарантії щодо своїх повноважень, вони формуються через обрання або призначення в установленому законом порядку.

Крім того, слід додати, що сучасний стан державного будівництва в Україні потребує якісної перебудови системи владних відносин на державному та місцевому рівнях. Функції та сфери компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування різних рівнів досі законодавчо не визначені та обмежені. Законодавчо не врегульовано обсяг повноважень, делегованих органами виконавчої влади місцевому самоврядуванню. Існуюча система управління видається втомливою та неефективною, що є однією з основних причин значного дисбалансу між соціально-економічним розвитком регіонів України. Хоча, предметом подальших досліджень буде недосконалість чинного українського законодавства з цих питань [149, с.17-18].

В літературі зазначається, що разом з отриманням прав та чималого ресурсу для реалізації місцевого розвитку міські, селищні та сільські ради змушені активніше вступати в боротьбу за власний ресурс. Адже реалізація реформування системи органів місцевого самоврядування на сучасному етапі робить громади конкурентами між собою, і питання судового захисту територіальних громад буде ще більш актуальним, тому що судові спори фізичних чи юридичних осіб із громадами як суб'єктами владних повноважень щодо оскарження їх рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності розглядаються як в адміністративній, так і в господарській площині. І досвід застосування норм законодавчих новел під час розв'язання спорів породжує складнощі при прийнятті рішень судовими органами влади, які часто лежать у теоретичній площині правильності їх застосування [65, с.73].

Процес децентралізації влади являється одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні і передбачає збільшення ролі регіональних



органів державної влади та місцевого самоврядування в здійсненні економічних та структурних реформ. Децентралізація прискорює зміну економіки територій, оптимізацію управління державним і комунальним майном, розвиток транскордонного та регіонального співробітництва в різних сферах суспільного життя.

Отже, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація в повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [19, с.39].

Як справедливо вказує І. Ковбас, функції органів місцевого самоврядування – це комплекс прав та обов'язків, які витікають із завдань, виконання яких сприяє оптимальному поєднанню місцевих та загальнодержавних інтересів, а також реалізації соціально-економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць. При чому, не зважаючи на великий обсяг публікацій щодо функцій органів місцевого самоврядування та їх класифікації, на законодавчому рівні вони залишаються невизначеними. У зв'язку з цим та враховуючи умови сьогодення, необхідно вносити зміни до чинного законодавства України, зокрема, щодо норм, які закріплюють адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними визначених функцій, що відповідають потребам суспільств. Також слід вирішити питання щодо критеріїв розмежування власних та делегованих функцій, які, на жаль, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не були використані, та певною мірою нівелюють принцип організаційної автономності місцевого самоврядування [54, с. ]. В даному контексті слід піти далі автора і запитати, а чому власне ці повноваження є делегованими, якщо у нас проведено бюджетну децентралізацію і надано матеріальну основу для функціонування територіальних громад у вигляді податків, і при цьому не доручено прямо громадам виконувати владні повноваження?

З огляду на фактичне завершення реформи децентралізації внаслідок проведення у жовтні 2020 р. виборів до усіх рад ОТГ та законодавчого оформлення нового адміністративно-територіального устрою на субрегіональному та локальному рівнях, перспективи подальших досліджень розглянутої теми полягають у: з'ясуванні позицій політичних акторів різних рівнів у нових умовах; вивченні трансформації системи взаємодії між керівництвом ОТГ та районною, обласною і центральною владою [23, с.35].

Нині немає альтернативи децентралізації. Тому слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу. Зокрема, органи влади зобов'язані забезпечити участь народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі. Країна має сприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування задля здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищити рівень оплати праці службовців місцевого самоврядування, їхній освітній рівень, здійснювати ефективну політику, спрямовану на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшити обсяг бюджетного фінансування та вдосконалити механізм трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідувати диспропорції в розвитку економічної та правової основ під час здійснення децентралізації тощо. Успішна децентралізація – запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації й справжнього народовладдя [141, с.24].

Отже, в останній час адміністративна правосуб'єктність територіальних громад значно посилилась. З умовних формальних утворень, що діяли в межах населених пунктів і були залежні від державного фінансування, територіальні громади перетворились на суб'єктів владних повноважень і активних учасників адміністративних правовідносин.

На сьогодні, незважаючи на значний обсяг публікацій з цієї теми, в законах ці функції залишаються недостатньо уточненими. Це створює проблеми, такі як правова невизначеність та конфлікти компетенції. Є необхідність внесення змін

до законодавства для забезпечення чіткості у розподілі власних та делегованих функцій місцевого самоврядування. Це сприятиме ефективному управлінню, зміцненню демократії на місцевому рівні та підвищенню відповідності місцевого самоврядування потребам суспільства. Також це допоможе у зміцненні принципу організаційної автономності, що є ключовим для розвитку самоврядних територій.

### **Висновки до Розділу 1**

Територіальна громада як єдність жителів, об'єднаних 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, представляє собою спільноту осіб, що мають властивий адміністративним правовідносинам публічний інтерес місцевого значення – якнайповніше задоволення соціальних, культурних, релігійних, екологічних, інфраструктурних, економічних потреб з урахуванням специфіки громади, що виражається в географічних, історичних особливостях, переконаннях і уявленнях місцевих жителів про те, яким повинно бути належне регулювання питань місцевого значення.

Для реалізації даної специфіки в законодавстві встановлюється компетенція територіальної громади у регулюванні адміністративних правовідносин місцевого значення, яка представляє собою комплекс питань, віднесених до відання як безпосередньої діяльності членів територіальної громади (місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, діяльність органів самоорганізації населення) так і питання, віднесені до компетенції сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови, районних та обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Територіальна громада виступає в адміністративних правовідносинах як особливий суб'єкт, що не наділений суверенітетом державної влади, що характерно для переважної більшості адміністративних правовідносин, але в силу визнання Конституцією України за територіальною громадою особливого роду

адміністративної суб'єктності, яка передбачає публічне адміністрування справами місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

В такій конструкції джерелом організуючої і впорядковуючої ролі територіальної громади є її походження від державної влади, а дієвість цієї ролі забезпечується використанням державного примусу, при збереженні громадою ролі самостійного суб'єкта адміністративного права, в тому числі здатності органів місцевого самоврядування територіальної громади бути позивачем і відповідачем в адміністративних судах. Така форма суб'єктності, тим не менше, не є делегованою, не походить від державної виконавчої влади, проте і не складає собою самостійної муніципальної влади, яка б виступала противагою державній владі, як інколи помилково вказується в літературі. Отже, конституційне право на місцеве самоврядування територіальної громади є джерелом адміністративних владних повноважень, за допомогою яких реалізується місцеве самоврядування.

Другою істотною частиною адміністративної правосуб'єктності територіальної громади є здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень з публічного адміністрування питань, початково визначених, як прерогатива державної влади, проте іманентно і невідчужувано, без можливості відмови від їх здійснення, закріплених за відповідними органами місцевого самоврядування. Дана форма правосуб'єктності територіальної громади є похідною від правосуб'єктності органів державної виконавчої влади і наданий територіальним громадам як певного роду додаткове навантаження на їх організаційну інфраструктуру з міркувань оптимізації публічного адміністрування на місцях, проте законодавцем зафіксована особлива делегована роль таких повноважень в компетенції територіальних громад, що не виключає перекладення їх в майбутньому на іншого суб'єкта, що не буде вважатись звуженням компетенції і позбавленням територіальної громади повноважень.

Структура повноважень територіальної громади в адміністративних правовідносинах визначається складною організацією структури місцевого

самоврядування в Україні, внаслідок чого є групи повноважень, які реалізуються різними суб'єктами і входять до різних компетенційних груп, як було вказано у попередньому висновку.

Таким чином можна говорити про власні адміністративні повноваження територіальної громади, які реалізуються шляхом проведення місцевого референдуму, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, повноважень сільських, селищних міських рад, повноважень районних та обласних рад у вирішенні спільних питань територіальних громад (частина яких в свою чергу делегується відповідним місцевим державним адміністраціям) що в своїй сукупності складають адміністративну правосуб'єктність місцевої громади і реалізуються у відповідних правових формах, не втрачаючи свого єдиного джерела – публічного інтересу територіальної громади, спрямованого на оптимальний рівень забезпеченості справ громади належним управлінням.

Складніше ідентифікувати реалізацію делегованих адміністративних повноважень, таких, наприклад, як притягнення до адміністративної відповідальності, яке здійснюється виконками сільських, селищних міських рад, адже територіальна громада лише формує через діяльність місцевої ради даний орган, але держава його уповноважує на здійснення адміністративних повноважень від свого імені. Але і такі повноваження, передані на засадах законодавчого делегування не можуть не відноситись до територіальної громади, і в такому сенсі, територіальна громада ніби надає державі свої інфраструктурні можливості у вигляді виконкому для участі в адміністративних відносинах, і якщо відштовхуватись від того, що виконком є органом територіальної громади, то і територіальна громада через свій орган задіяна в реалізації адміністративних правовідносин шляхом здійснення делегованих повноважень.

Це є важливе питання щодо делегування адміністративних повноважень в контексті українського місцевого самоврядування. Процес делегування повноважень від держави до органів місцевого самоврядування, як у випадку з виконками сільських, селищних, міських рад, є складним та багатограним. Такі органи, хоча й формуються територіальною громадою через місцеву раду,

отримують уповноваження від держави для здійснення певних адміністративних функцій, наприклад, притягнення до адміністративної відповідальності.

Цей процес створює унікальну ситуацію, де територіальна громада, з одного боку, надає свою інфраструктуру у вигляді виконкому для виконання державних функцій, а з іншого – виконком, як орган територіальної громади, бере участь в адміністративних правовідносинах, здійснюючи делеговані повноваження.

Ця взаємодія між державою та місцевим самоврядуванням є ключовою для розуміння, як адміністративні повноваження виконуються на місцевому рівні. Вона також підкреслює необхідність чіткого розмежування та визначення ролей та відповідальностей між державними та місцевими органами влади для забезпечення ефективної та прозорої системи управління.

## РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

### 2.1. Організаційні адміністративні правовідносини в діяльності територіальної громади

У рамках децентралізації влади на сьогодні в Україні сформовано 1469 територіальних громад, що покривають усю територію країни. І саме територіальні громади, відповідно до 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 адміністративно-правових відносин [34, с.15].

Об'єднані територіальні громади в Україні мають тепер усі повноваження, щоб функціонувати як адміністративно-територіальні одиниці та як суб'єкти регулювання соціально-економічного розвитку територій. Економічні та соціальні інтереси територіальних громад реалізуються через регулювання господарчих процесів у межах власних повноважень. Територіальні громади слід досліджувати не лише як суб'єкти регулювання розвитку власних територій, але і як об'єкти регулювання в системі управління владних структур вищого рівня (регіонального, державного). Територіальна громада як суб'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території наділена функціями, які здебільшого збігаються з обсягом функцій системи місцевого самоврядування:

- нормотворча функція (створення статутів територіальних громад, прийняття нормативних актів, що регламентують діяльність громади);
- планування, програмування розвитку адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (стратегії розвитку територіальних громад, програми соціально-економічного та культурного розвитку);

- управління ресурсним потенціалом (земельні, лісові, водні ресурси);
- розвиток місцевої інфраструктури – утримання та будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;
- управління комунальним майном, що належить територіальній громаді;
- бюджетно-фінансова функція (затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням, визначення місцевих податків і зборів, що передбачені законом);
- управління мережею закладів соціальної сфери: утворення, реорганізація, ліквідація;
- інвестиційна функція: залучення інвестицій – державних, приватних, міжнародних у розвиток території;
- інформаційна функція [9, с. 36].

Таким чином, об'єднані територіальні громади в Україні стали значно автономнішими у вирішенні місцевих питань, отримавши широкі повноваження для самостійного управління соціально-економічним розвитком своїх територій. Вони активно займаються плануванням і реалізацією стратегій розвитку, управлінням ресурсами, розвитком інфраструктури, управлінням комунальним майном, забезпеченням фінансової стабільності через бюджетування та податкову політику, управлінням соціальною сферою та залученням інвестицій. Ця автономія дозволяє їм більш ефективно відповідати на потреби місцевих жителів та стимулювати розвиток власних територій. З іншого боку, громади залишаються інтегрованими в ширшу систему державного управління, де вони підпорядковуються регулюванню і контролю з боку владних структур вищого рівня.

У функціях представницьких органів місцевих рад найбільш широко проявляється соціальне призначення місцевого самоврядування. Як суттєвий елемент правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування функції обумовлюють конкретно-предметну визначеність цих основних органів у системі самоврядування. Вони є своєрідною основою, з якої витікають повноваження, форми й методи діяльності рад. Однак, методологічні відмінності між владними повноваженнями місцевого самоврядування і делегованими



місцевим органам державними повноваженнями не зовсім усвідомлені як державними органами влади, так і самим місцевим самоврядуванням [48, с.36].

Представницький орган місцевого самоврядування має право вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень місцевого самоврядування, крім тих питань, які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада як представницький орган територіальної громади може в принципі вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень органів місцевого самоврядування. Науковці вважають, що “розподіл, про який йдеться в даній нормі Закону, не означає поділу влади в системі місцевого самоврядування”, та зазначають, що взагалі “принцип розподілу влади, проголошений у ст. 6 Конституції, в системі органів місцевого самоврядування не діє. Тому в Законі йдеться не про поділ владних повноважень, а про функціональне розмежування по напрямках діяльності між відповідними радами, їх виконавчими органами та сільським, селищним, міським головою [66, с.64].

Погоджуємось з думкою про те, що як немає суверенітету територіальної громади, так і зайве говорити про якийсь розподіл влад, а радше про функціональний розподіл повноважень.

Органи місцевого самоврядування, покликані виконувати управлінські, регуляторні, представницькі та інші функції, несуть відповідальність перед громадою за рівень і якість публічних послуг і послуг для громадян і мешканців громади. І, в свою чергу, саме через правову культуру посадової особи місцевого самоврядування, як необхідного елемента управління, формується необхідний ефективний зв'язок мешканця громади як споживача державної служби з місцевим представницьким органом влади [41, с.17].

Науковці, за даними А. Француза, визначають орган місцевого самоврядування як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування районних, обласних бюджетів; є колективом громадян України, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання

функцій та завдань місцевого самоврядування, що має владні повноваження, які реалізує у визначених законом організаційних та правових формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) [150, с.48].

Лише варто додати до цього, що повноваження визначаються територіальною громадою, а орган місцевого самоврядування є її представником в адміністративно-правових відносинах.

Види функцій місцевого самоврядування, на думку дослідника, обумовлені їх особливостями: 1) визначені диференційовано залежно від адміністративного рівня територіальної громади; 2) визначаються територіальними межами дії юрисдикції територіальної громади чи їх об'єднань; 3) мають широку предметну компетентність, що обумовлено виконанням власних та делегованих повноважень; 4) визначають методи та форми діяльності. Функції місцевого самоврядування залежно від: I. напрямку діяльності поділяються на: а) правозахистна; б) правозастосовча; в) адміністративна; г) соціально-економічна; д) організаційна; е) комунікативна; є) установча; ж) юрисдикційна; з) нормотворча; II. характеру повноважень: а) власні; б) делеговані; III. сфери реалізації повноважень: а) соціально-культурна; б) економічна; в) бюджетна; г) регулятивна; д) обслуговуюча; е) оборонна; є) реєстраційна; ж) юридична [147, с. 289-290].

Функції місцевого самоврядування, як це визначено дослідниками, охоплюють різноманітні аспекти, що відображають їх особливості. По-перше, ці функції варіюються в залежності від адміністративного рівня територіальної громади, що дозволяє кожному рівню виконувати завдання, які найкраще відповідають їхнім потребам і можливостям. По-друге, функції також обмежуються територіальними межами дії юрисдикції територіальної громади, що означає, що місцеве самоврядування відповідає за управління ресурсами та потребами в межах своєї території. Далі, місцеве самоврядування має широку предметну компетентність, оскільки виконує як власні, так і делеговані повноваження, що включає управління широким спектром сфер, від освіти до

охорони здоров'я. Нарешті, визначаються також методи та форми діяльності місцевого самоврядування, які дозволяють ефективно виконувати задачі та досягати поставлених цілей, враховуючи особливості кожної громади. Всі ці аспекти разом формують гнучку та багатогранну структуру місцевого самоврядування, яка здатна адаптуватися до змінних потреб та викликів.

В результаті політологічного аналізу засобами суміжної до права науки зроблено висновок, що основами місцевого самоуправління є об'єктивно сформовані політичні, правові, гуманістичні, територіальні, економічні, соціальні, фінансові та інші можливості, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України. Продемонстровано наслідки абсолютизації кожної з основ місцевого самоврядування і зроблено висновок про те, що необхідним кроком політологічного аналізу місцевого самоврядування є поєднання основних формальних вимог з матеріальними, під якими маються на увазі базові ідеї, що визначають не лише напрями та способи діяльності системи місцевого самоврядування, але і його загальну конструкцію. Встановлено наявність організаційної відокремленості місцевого самоврядування та його органів у системі управління суспільством і державою та функціонування специфічного об'єкта управління – питання місцевого значення [25, с. 14].

На думку фахівця в галузі економічних наук та менеджменту, місцеве самоврядування є інститутом, який створює умови для волевиявлення та самореалізації територіальної громади задля збереження автентичності, забезпечення сталого розвитку регіонів та самостійного вирішення проблем місцевого значення через сформовані органи самоврядування виключно в межах чинного законодавства. Таке визначення ґрунтується на двох латентних догмах, а саме самостійності та автентичності територіальної громади, повному невтручанні держави у справи місцевого значення. Відповідно, місцеве самоврядування буде слабким доти, доки базуватиметься лише на формальній складовій у формі рад, виконавчих комітетів, не маючи помітну самоорганізацію локальних груп, сформовану територіальну громаду, яка є інваріантною формою реалізації влади на місцях [142, с. 96, 98].

Місцеве самоврядування, дійсно, є ключовим інструментом для волевиявлення та самореалізації територіальних громад. Його роль у збереженні автентичності, сприянні сталому розвитку регіонів, а також у самостійному вирішенні місцевих проблем є критично важливою.

Основні установчі передумови, на яких базується місцеве самоврядування, такі як самостійність та автентичність громади, а також невторчання держави у місцеві справи, формують фундамент для ефективного самоврядування. Це підкреслює ідею, що справжня сила місцевого самоврядування полягає не лише в формальних структурах, таких як ради чи виконкоми, але й у активній участі, самоорганізації та згуртованості місцевих громад.

Саме активна участь громадян, їхня залученість у процеси прийняття рішень, формування громадської думки та ініціативи є вирішальними для реалізації потенціалу місцевого самоврядування. Формування сильної, самостійної та активної територіальної громади, яка володіє інваріантними формами реалізації влади на місцях, є ключем до успішного та ефективного самоврядування.

Таким чином, для зміцнення місцевого самоврядування необхідно не лише зосереджуватися на формальних аспектах управління, але й активно сприяти самоорганізації громади, розвитку громадянського суспільства та забезпеченні умов для ефективного волевиявлення та самореалізації на місцевому рівні.

Також в дослідженнях відмічається, що доцільність теоретичного обґрунтування територіальних громад визначається необхідністю мати науково-обґрунтовану систему знань про даний інститут конституційного і муніципального права [85, с. 351], що, однак, додамо від себе, в тій же мірі стосується суб'єктності територіальних громад, як інституту адміністративного права.

Організація місцевого самоврядування має характеризувати єдність, взаємозв'язок, оптимальне поєднання й функціонування різних організаційно-правових форм. Важливими є природно-географічні умови, історичний розвиток, особливості національного складу населення, демографічна ситуація. У національній моделі місцевого самоврядування має вибудовуватися система

відносин центральної влади з мешканцями відповідних територій держави. Система має поєднувати адміністративно-територіальний поділ країни, взаємовідносини місцевих органів влади між собою і представниками місцевого самоврядування.

Термін «система місцевого самоврядування» доцільно вживати лише для позначення організаційно-правового механізму організації місцевого самоврядування в межах окремої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста), територіальні громади яких виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування [158, с. 105].

Місцеве самоврядування має характеризуватися не лише єдністю та взаємозв'язком різних організаційно-правових форм, але й оптимальним поєднанням і функціонуванням цих форм у відповідності з місцевими особливостями. Природно-географічні умови, історичний розвиток, національний склад населення та демографічна ситуація є ключовими факторами, які формують унікальні особливості кожної території та вимагають врахування при організації місцевого самоврядування. Врахування цих факторів допомагає створити ефективну систему місцевого самоврядування, яка відповідає потребам і специфіці кожної громади. У національній моделі місцевого самоврядування важливо вибудовувати систему відносин між центральною владою та мешканцями різних територій, забезпечуючи ефективні механізми взаємодії та координації. Ця система має включати як адміністративно-територіальний поділ країни, так і взаємовідносини між місцевими органами влади та представниками місцевого самоврядування. Термін "система місцевого самоврядування" є особливо важливим для опису організаційно-правового механізму місцевого самоврядування в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, таких як села, селища, міста. У цьому контексті територіальні громади виступають як самостійні суб'єкти місцевого самоврядування, що підкреслює їх роль як основних виконавців функцій місцевого самоврядування та носіїв місцевої автономії.

В даному контексті важливо дійсно, що суб'єктом місцевого самоврядування, суб'єктом адміністративних правовідносин з його організації та здійснення виступає саме територіальна громада. Організаційні, або організаційно-установчі повноваження якраз і формують територіальну громаду включно з її специфікою – від початку формування об'єднаних територіальних громад з урахуванням уподобань місцевих жителів, їх локальних зв'язків між населеними пунктами, рельєфу місцевості, якості сполучних шляхів і транспортної доступності до центра та між населеними пунктами громади, релігійної, культурної, етнічної специфіки їх жителів.

## **2.2. Адміністративні правовідносини з розвитку громади**

Фахівці, що займались питаннями адміністративно-територіальної реформи констатували відсутність солідарної відповідальності за розвиток територій, низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади. Ефективній взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства перешкоджають непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, складність виконання функції громадського контролю за їхньою діяльністю, недостатнє залучення членів територіальних громад до процесу ухвалення управлінських рішень. Як наслідок, раціональні ідеї активної частини громадськості часто не лише не доходять до адресата, спроможного їх реалізувати, але й наптовхуються на спротив місцевих посадових осіб [145, с.9].

Це свідчило про глибокі системні проблеми в управлінні територіями. Однією з ключових перешкод є відсутність солідарної відповідальності та взаємної довіри між владними структурами та громадськими організаціями. Ця відсутність довіри і взаєморозуміння призводила і часто призводить до того, що рішення, що ухвалюються владою, часто не враховують інтереси громад, а ініціативи громадянського суспільства ігноруються або навіть зустрічають опір.

Виходячи з того, що в сучасній системі адміністративно-територіального устрою України управління суспільним розвитком здійснюється на локальному,

районному, регіональному (обласному) та загальнодержавному рівнях, необхідно визначити сутність, зміст і призначення кожного з цих рівнів та обґрунтувати критерії їх формування [145, с.10,105].

На думку Ю.М. Кириченко, складовою реформування влади в Україні передбачено розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, а також між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Вбачається за необхідне передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування, на найближчий до людей рівень влади, а виконавчій владі залишити лише право контролю та нагляду за законністю [52, с.27].

Потребує розмежування поняття територіальних громад базового та асоційованого рівня, де територіальні громади базового рівня – це сільські, селищні, міські (без поділу на райони) громади, у межах яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення – жителів певних територіальних одиниць, а територіальні громади асоційованого рівня – це територіальні громади районів, міст (з поділом на райони) і областей, у межах яких реалізуються колективні інтереси територіальних громад базового рівня [9, с.33].

Важливо зрозуміти відмінності між територіальними громадами базового та асоційованого рівнів для ефективного управління та реалізації реформ децентралізації. Громади базового рівня є основним майданчиком для забезпечення повсякденних потреб населення, включаючи освіту, медичне обслуговування, інфраструктуру тощо. Вони є найближчими до населення структурами самоврядування і тому найбільш чутливими до їх потреб та проблем.

Територіальні громади асоційованого рівня, такі як райони та області, зосереджуються на більш широких питаннях, які впливають на декілька базових громад, таких як регіональний розвиток, інфраструктурні проекти великого масштабу та залучення інвестицій. Ці структури відповідають за координацію інтересів між громадами та їх представлення на регіональному та національному рівнях.

Таке розмежування важливе для визначення компетенцій та відповідальності на кожному рівні, уникнення дублювання функцій та забезпечення більшої ефективності в управлінні та реалізації політики. Воно також сприяє чіткішому розподілу ресурсів і влади, що є ключовим для успішної децентралізації.

Досвід багатьох областей України дає змогу виділити наступні організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади:

утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території;

проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування ;

проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;

проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;

складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;

існування спільних ЗМІ (рубрик: - «Влада інформує» та ін.); спільне проведення масово-культурних заходів.

Тісна співпраця місцевих державних та самоврядних органів, як правило, приносить позитивні наслідки, в результаті яких органи державної влади забезпечують умови, необхідні для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури виконують чимало функцій суто державного характеру [13, с. 7].

На думку Н. Полковнікової, розмежування повноважень щодо сфери охорони здоров'я між органами державної влади та органами місцевого самоврядування – надзвичайно важливе питання державного управління, особливо нині, в період реформування галузі та орієнтації на європейські стандарти медичного



обслуговування населення. Проте необхідно обов'язково враховувати забезпечення відповідності повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування, їхнім фінансовим можливостям і наявності потенційних ресурсів для оптимального виконання ними цих повноважень. Це стосується й вирішення питань функціонування та розвитку високоспеціалізованої медичної допомоги в амбулаторних і стаціонарних закладах у плановому порядку чи в екстрених ситуаціях, кваліфікованих лікарських консультації, діагностики, реабілітації тощо. З адміністративних повноважень органів місцевого самоврядування в переліку дослідниці ми знаходимо наприклад реєстрацію відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності [108, с. 268].

Умови життя і навколишнє середовище в сільській місцевості досить складні. Для поліпшення ситуації, що склалася, соціальна робота на селі вимагає спеціальних прийомів, методів управління соціальною ситуацією, спеціальної підготовки для роботи в сільському суспільстві. Одним із прикладів розвитку соціальної роботи на селі в умовах аграрної, земельної та адміністративної реформ в Україні має стати організація комплексної служби, яка надаватиме допомогу різним категоріям населення, тим самим підтримуючи оптимальний рівень життя сільського населення [170, с. 511].

Важливо в даному контексті ще раз торкнутись питання адміністративних послуг.

Загалом «адміністративні послуги» – це узагальнюючий термін, який стосується дуже широкого кола суспільних відносин. І хоча в спеціальному (тематичному) законодавстві більшість дій не називаються (не позначені) як адміністративні послуги, їх можна ідентифікувати як такі саме завдяки перерахованим вище ознакам. Ще одним з правил в ідентифікації результату (та діяльності) як адміністративної послуги є певна стандартність (усталена типовість) справи. Адже видача паспортів, дозволів, ліцензій тощо має стандартизовані процедури, чіткі алгоритми дій суб'єктів звернення і суб'єктів надання адміністративних послуг. Доцільно проводити певне розмежування між

поняттям «адміністративні послуги» та деякими суміжними категоріями. Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, разом складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізнити державні та муніципальні послуги. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами [146, с.7].

Виникає питання, якщо послуга надається органом місцевого самоврядування в порядку делегованих повноважень, то вона муніципальна, чи державна?

Реформування системи надання адміністративних послуг потребує комплексного підходу до вирішення основних проблем, а саме: удосконалення правового регулювання та спрощення процедури отримання популярних адміністративних послуг; розширення мережі ЦНАП, створення віддалених робочих місць та мобільних офісів з метою забезпечення доступності адміністративних послуг для населення на всій території України; добір та навчання персоналу у сфері обслуговування громадян; забезпечення надання адміністративних послуг в електронній формі через створення відповідної правової бази та програмного забезпечення [83].

Узагальнення теоретичних напрацювань щодо сутності понять “послуга”, “публічна послуга”, “муніципальна послуга”, “адміністративна послуга” тощо дозволило автору сформулювати таке визначення поняття “муніципальні адміністративні послуги” – це діяльність сільських, селищних та міських рад (або їх виконавчих органів) з реалізації владних повноважень із метою задоволення потреб фізичних або юридичних осіб у отриманні адміністративного акту (документу або дії), спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків таких осіб, відповідно до Закону, за їх заявою [30].

Проте треба глянути ширше і комплексно розглянути адміністративні правовідносини розвитку.

Необхідність дослідження повноважень територіальних громад з позицій підвищення можливостей їх розвитку та реалізації ресурсного потенціалу пов'язана з проведенням в Україні, як і в багатьох країнах Європи, реформи децентралізації та підвищення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за соціально-економічний розвиток їх територій. Об'єднані територіальні громади в Україні мають тепер усі повноваження, щоб функціонувати як адміністративно-територіальні одиниці та як суб'єкти регулювання соціально-економічного розвитку територій. Економічні та соціальні інтереси територіальних громад реалізуються через регулювання господарчих процесів у межах власних повноважень. Територіальні громади слід досліджувати не лише як суб'єкти регулювання розвитку власних територій, але і як об'єкти регулювання в системі управління владних структур вищого рівня (регіонального, державного). Територіальна громада як суб'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території наділена функціями, які здебільшого збігаються з обсягом функцій системи місцевого самоврядування:

- нормотворча функція (створення статутів територіальних громад, прийняття нормативних актів, що регламентують діяльність громади);
- планування, програмування розвитку адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (стратегії розвитку територіальних громад, програми соціально-економічного та культурного розвитку);
- управління ресурсним потенціалом (земельні, лісові, водні ресурси);
- розвиток місцевої інфраструктури – утримання та будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;
- управління комунальним майном, що належить територіальній громаді;
- бюджетно-фінансова функція (затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням, визначення місцевих податків і зборів, що передбачені законом);
- управління мережею закладів соціальної сфери: утворення, реорганізація, ліквідація;
- інвестиційна функція: залучення інвестицій – державних, приватних, міжнародних у розвиток території;

– інформаційна функція [8, с.35-36].

Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування є елементами відповідних компетенції і повноважень місцевого самоврядування та характеризуються лише специфічним суб'єктом здійснення цих повноважень. Оскільки, наприклад, компетенція місцевого самоврядування охоплює предмети відання та повноваження всіх суб'єктів місцевого самоврядування: територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, сільського, селищного та міського голів, органів самоорганізації населення. При цьому компетенція сільських, селищних, міських рад та компетенція районних та обласних рад визначаються Законом окремо. На думку авторів, законодавець вчинив так, щоб не допускати втручання районних і обласних рад у компетенцію сільських, селищних, міських рад, що функціонують на їх території, та усунути між ними можливу конкуренцію з приводу певних повноважень [66].

Слід погодитись з даною думкою, але зауважити, що повноваження органів місцевого самоврядування є похідними від адміністративної правосуб'єктності територіальної громади.

На сьогодні український уряд розробив велику кількість соціальних програм у сферах охорони здоров'я, освіти, культури, безпеки, навколишнього середовища. Ці програми існують і готові до реалізації, але їх потрібно ефективно просувати серед населення, детально інформувати та заохочувати людей до участі в обговоренні соціальних проектів. Створення конструктивної альтернативи нинішньому стану речей є одним з інструментів впливу на громадську думку. Тому механізми соціального маркетингу доцільно використовувати як інструмент, що впливає на громадську думку [49, с.78].

Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування. Отже, питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідність утворення такої моделі

управління, яка об'єднає широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях, набувають особливої гостроти [75].

Територіальна спільнота базового рівня є системою, оскільки володіє всіма рисами системи: наявністю компонентів, зв'язків, структури, взаємодії, перебігом процесів, цілісністю та емерджентністю властивостей, можливістю ідентифікації, наявністю зовнішнього середовища, концепції. Територіальна спільнота базового рівня є територіально-просторовою, економічною, соціальною, політичною та екологічною системою [9, с.33;86].

Найболючішим є питання про повноваження місцевого самоврядування. При встановленні компетенції місцевого самоврядування не повною мірою був дотриманий принцип субсидіарності, передбачений статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [39, с. 377-378]. Внаслідок цього суттєва частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а формат розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», коли одні й ті ж питання опинилися у сфері впливу різних органів публічної влади [48, с. 37].

Конструктивним вважається порушення такої важливої проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні, як недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Так, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільним є визначення єдиного переліку повноважень для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування. Аналогічно нечітким є й розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу: між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у разі входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад,

міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування [76, с. 16; 15, с.73].

Історичний аналіз причин такої ситуації показує, що представницькими органами районів, областей, міст Києва і Севастополя, в минулому, визначались відповідні ради. Виконавчі комітети при них не формувалися. Отже, цього разу «взяли гору» прихильники командно-адміністративної системи управління, яких, як виявилось, в Україні чимало. Фактично всю владу на обласному і районному рівнях було зосереджено в руках місцевих державних адміністрацій. Обласні ж і районні ради перетворилися на декоративні органи, що імітували місцеве самоврядування на регіональному рівні [53, с. 104].

Локальний характер місцевого самоврядування та віднесення територіальних громад до суб'єктів адміністративного права України надає можливість перетворити місцевих жителів в головного суб'єкта місцевого самоврядування, коли кожен може не тільки брати участь у здійсненні публічної влади на місцевому (самоврядному) рівні, контролювати діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, але й впливати на забезпечення реалізації публічного інтересу територіальних громад, забезпечення комплексного розвитку територій, що в результаті приводить до демократизації всіх інститутів Української держави [70, с.70].

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і головне реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в межах проведення державних реформ з децентралізації влади необхідно зважати на те, 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, а й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

У цьому контексті потребує законодавчого вирішення також проблема тотожності функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних

громад і їх органів породжує колізії та дублювання, а звідси й втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування. Навіть під час виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки відповідні фінансові ресурси перебувають під контролем держави.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що надання адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб має стати однією з ключових функцій місцевого самоврядування. Держава, як правило, повинна залишити за собою тільки функцію контролю за якістю надання таких послуг та надання адміністративних послуг виключно загальнодержавного значення [96, с.63].

Ю. Онищик, з думкою якого ми погоджуємось, підкреслює, що громади мають мати реальну здатність самостійно вирішувати питання місцевого життя, що є ключовим аспектом державних реформ з децентралізації. Основна ідея полягає у тому, що місцеве самоврядування повинно бути основним суб'єктом надання адміністративних послуг, що наблизить ці процедури до споживачів, зробить їх більш зручними та ефективними. Також автор звертає увагу на проблему перекриття функцій та повноважень між органами різних рівнів, що призводить до колізій та дублювання. Це підкреслює необхідність чіткого визначення та розмежування ролей між різними органами влади. У підсумку, підкреслюється, що надання адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб має стати ключовою функцією місцевого самоврядування, тоді як держава повинна зосередитися на контролі якості цих послуг та наданні послуг загальнодержавного значення [96, с.63].

Заслуговує на увагу реалізація адміністративних повноважень територіальних громад в умовах воєнного стану, ретельно досліджена А. Чиркіним.

Деякі рішення стосувалися контролю за цінами, так Одеська облрада звернулася до Президента України, Кабінету Міністрів України щодо контролю за цінами на всі групи товарів. Приймалися рішення про скасування топономів пов'язаних з країною-агресором і перейменування об'єктів міського

підпорядкування, назви яких пов'язані з Російською Федерацією та її союзниками, зокрема такі рішення були прийняті Київською і Харківською міськими радами.

Безпрецедентним і достатньо цікавим видається факт видання розпорядження Конотопським міським головою щодо заборони діяльності церкви Московського патріархату на території міста, як такої, що несе загрозу національної безпеці України. Броварська міська рада Київської області також ухвалила рішення про зупинення діяльності Української православної церкви Московського патріархату на території громади на період воєнного стану [154, с. 146].

Сучасний стан законодавчого регулювання свідчить про необхідність внесення суттєвих змін з урахуванням реформаційних процесів місцевого самоврядування. Зважаючи на дуже велику нормативну базу правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне прийняття Муніципального кодексу України, який регулював усі питання діяльності місцевого самоврядування комплексно, зокрема щодо: проходження служби в органах місцевого самоврядування; порядку проведення конкурсу, стажування, встановлення випробування для осіб, які хочуть вступити на службу в органи місцевого самоврядування; правового статусу депутатів місцевих рад; порядку розгляду депутатських запитів та депутатських звернень; залучення висококваліфікованих працівників до служби в органах місцевого самоврядування завдяки привабливим умовам праці; суттєвого обмеження втручання органів виконавчої влади у справи місцевого самоврядування; мінімізації делегованих повноважень органам місцевого самоврядування; чіткої процедури фінансування делегованих повноважень у повному обсязі коштів необхідних на їх виконання тощо [144, с. 115].

Під час фактичної реалізації правосуб'єктності територіальних громад через органи місцевого самоврядування виникає низка колізій, класифікованих як: 1) колізії між нормами права (темпоральні (характеризуються розбіжністю норм у часових межах); про- сторові (зумовлені дією правових норм у чітких територіальних межах); ієрархічні (відрізняються неузгодженістю норм різної юридичної сили); змістовні (виникають між загальними та спе- ціальними



нормами права, тобто між нормами, що регулюють рід і вид суспільних відносин); 2) колізії між нормативно-правовими актами, у тому числі всередині системи законодавства; 3) колізії компетенції або окремих повноважень органів і посадових осіб; 4) колізії, що виникають при реалізації одних і тих же правових приписів, у тому числі між актами правозастосування; 5) колізії актів тлумачення; 6) колізії юридичних процедур; 7) колізії між національним і міжнародним правом, можна зробити висновок, що у сфері місцевого самоврядування переважають змістовні колізії між нормами. Крім того, зустрічається значна кількість колізій, пов'язаних з юридичними процедурами [74, с. 104].

На думку Ю.М. Кириченко адміністративну процедуру органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин складає порядок реалізації владних повноважень, передбачений нормами адміністративного та земельного права, що визначає «взірець» поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень у галузі земельних відносин і завершується прийняттям адміністративного акта і зверненням його до виконання. Внутрішню сутність такої процедури також складає алгоритм дій фізичних і юридичних осіб (суб'єктів права власності на землю) як учасників земельних відносин щодо виконання покладених на них адміністративним та земельним законодавством суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [52, с. 24].

Реформа законодавства у сфері розширення земельних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в контексті руху за створення «Європи регіонів» залишається стратегічним завданням України. Удосконалення законодавства у цій сфері передбачає внесення змін та доповнень до законодавства України, що регулює правовідносини у сфері як місцевого самоврядування, так і земельних відносин. Таке законодавство має бути спрямоване на спрощення відповідних адміністративних процедур та мінімізацію кількості потенційних колізій щодо управління територіями. У цьому контексті також важливо створити центри, які б приймали ефективні рішення у сфері земельних відносин на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування мають

стати головними органами управління та надання послуг у сфері земельних відносин. У свою чергу, органи державної виконавчої влади матимуть функції узагальнення, контролю за дотриманням верховенства права органами місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження. Таким чином, місцеве самоврядування близьке до населення, до його проблем і потреб; Тому контроль за використанням земель місцевим самоврядуванням є більш ефективним за умови врахування місцевої специфіки та особливостей державного регулювання. Розглядаючи рух за створення «Європи регіонів», основними цілями та завданнями створення та розвитку системи управління земельними відносинами на муніципальному рівні слід віднести покращення взаємодії територіальних органів державного управління та органів місцевого самоврядування; надання необхідних нормативно-правових актів для вирішення питань управління земельними відносинами на муніципальному рівні, в межах встановлених повноважень; запобігання спекулятивним операціям із земельними ділянками; дотримання компетенції кожного органу управління земельними відносинами; застосування комплексу адміністративних, організаційних, господарсько-правових форм і методів управління земельними відносинами органами публічної адміністрації та місцевого самоврядування для розширення доступу мешканців до реалізації прав власності на земельні ділянки [168, с.62].

Отже, головним питанням стратегії розвитку земельних повноважень громади залишається визначення на перспективу – чи потрібен земельний банк територіальній громаді, так як його потребу усвідомлює наприклад агровиробник. У випадку позитивної відповіді на це питання можна буде і зберегти існуючий земельний ресурс сільськогосподарського призначення від роздач шляхом передання його в оренду комунальному підприємству, і спрямовувати грошові кошти місцевого бюджету на зворотній викуп земельних ділянок у власників, і зберігати частину земельного банку під короткостроковими договорами оренди, в залежності від стратегії, обраної територіальною громадою [95, с.128].

Водночас в українських реаліях проблема відходу від державної вертикалі та передачі повноважень на місця варто розглядати і в контексті ризиків, пов'язаних

із, на жаль, високим рівнем корумпованості посадових осіб. Також варто зазначити, що управління земельним банком потребує спеціальних навичок та вмінь, тому з боку державних органів слід проводити освітні заходи щодо консультування з юридичних та інших питань серед посадовців для досягнення максимальних результатів, але за умови збереження ресурсного потенціалу та раціонального використання земельних ресурсів на території [90, с.34].

Фахівці стверджують, що реформування місцевого самоврядування в Україні здійснюється досить активно на фоні розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема і щодо врегулювання спорів відносно земельних ресурсів, проте питання контролю за використанням та охороною земельних ресурсів потребує чіткої деталізації та вдосконалення системи управління, в тому числі у субсидіарній та виваженій взаємодії з органами державної влади [91, с. 363].

Для посилення адміністративних повноважень у сфері розвитку територіальних громад, треба, як зазначають фахівці, максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути органи місцевого самоврядування. Це наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, що не лише зручно для останніх, а й сприятиме більш точному визначенню потреб і очікувань споживачів, підвищить відповідальність влади [103].

Восени соціологи вперше з початку широкомасштабної агресії зафіксували падіння довіри українців до дій Президента та Уряду. На відміну від центральної, місцева влада протягом останніх двох років зберігає стабільну довіру населення на рівні 50%. Це свідчить про те, що місцеве самоврядування виконує свої функції достатньо ефективно і відповідає потребам громадян. Місцева влада також активно підтримує військових і цивільних, які постраждали від війни. Вона своїми ресурсами забезпечила прийняття і розміщення внутрішніх переселенців, лікування військових, налагодила безпеку тилу, роботу релокованого бізнесу.

Однак скидається враження, що державна влада в умовах війни не бачить у місцевому самоврядуванні свого рівного і надійного партнера, попри його

потужну допомогу у вирішенні проблем воєнного часу. Понад це чиновники в Києві надто ревниво ставляться до популярності керівників місцевої влади в регіонах. Звісно, не можна стверджувати, що таке їхнє ставлення до місцевого самоврядування є системним, тобто носить ознаки етатизму. Втім кроки держави по обмеженню ролі місцевого самоврядування викликають тривогу, вносять додаткову напругу та сприяють зростанню невдоволення в регіонах.

З початком воєнного стану державна влада законодавчо ввела ряд обмежень щодо повноважень місцевої влади, необхідні для забезпечення оборони і військового спротиву. Але деякі з цих обмежень не відповідали закону. Наприклад, уряд своєю постановою позбавив бюджетних повноважень не тільки обласні і районні ради, які опинилися під окупацією чи в зоні військових дій, але і усі інші ради цих щаблів на територіях, які знаходяться в тилу. Обласними та районними бюджетами по всій Україні безконтрольно розпоряджаються місцеві державні адміністрації [93].

На сьогодні, під час дії воєнного стану в Україні, Сили територіальної оборони Збройних сил України є однією з основних складових життєдіяльності громад під час воєнного стану в Україні, що здатні надати рішучу відсіч ворогу-загарбнику та здійснювати оборонну діяльність на місцевому рівні, стали дієвим елементом системи національного спротиву. Заздалегідь унормований правовий статус добровольчих формувань територіальних громад дозволив у максимально короткі строки сформувати з активних та рішуче налаштованих громадян організувати заходи оборонного укріплення на місцях в територіальних громадах, тим самим утворити загальнодержавну систему заходів забезпечення оборони в кожному органі місцевого самоврядування та населених пунктах України [20, с.13-14].

Важливою умовою ефективного використання ресурсного потенціалу місцевого самоврядування є забезпечення соціально-економічного і людського розвитку громади з максимальним задоволенням її потреб. Власне сучасною ідеологією концепції людського розвитку є людиноцентрична ідея щодо дотримання її прав і свобод. Відповідно задоволення потреб є індикатором таких

можливостей. Що стосується соціально-економічного розвитку громади, то основою суспільноєднаної ідеології все одно залишаються матеріально-економічні інтереси. Належні умови добробуту дозволяють формувати цілі вищого (нематеріального) порядку. Тому соціально-економічний розвиток громади засвідчує, що ресурсний потенціал місцевого самоврядування за обраним стратегічним напрямом є вірним та обґрунтованим [140, с.30].

Впровадження реформи децентралізації з 2014–2021 роки розробив Кабінет Міністрів за Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. У процесі було укрупнено райони та створено ОТГ, що мало на меті сприяти якісному виконанню роботи на місцевих рівнях. Також завдяки реформі було наближено Україну до ЄС. Органи місцевого самоврядування отримали певну кількість повноважень в різних сферах, що полегшило роботу на місцевому рівні та збільшило доходи до місцевих бюджетів. Загалом, реформа здається завершеною, проте існують ряд проблем та перспектив на майбутнє їх покращення. Наприклад: ще більше розмежування повноважень та набуття чіткості і прозорості влади, укрупнення громад та районів тощо [47, с. 85]. Важливим в цьому напрямку є розширення власних доходів місцевих бюджетів як основи фінансової самостійності органів місцевого самоврядування [4, с. 91].

Спроможність територіальних громад визначає наявність умов (фінансових, інфраструктурних та 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.

Функціональну спроможність територіальної громади визначають ресурси (фінансові, кадрові та інфраструктурні), процеси та результати надання послуг мешканцям. Можливості зміцнення спроможності територіальних громад базуються на ідентифікації та задіянні їх потенціалу (інвестиційного,

економічного, управлінського, фінансового, людського, потенціалу громадської участі) та визначаються підвищенням рівня ефективності, якості та доступності публічних послуг, а також розвитку громади у довгостроковій перспективі [24, с. 54].

Враховуючи, що здійснюється розвиток територіальної громади на основі владно-управлінських повноважень органів місцевого самоврядування, приймаючи до уваги, яку конкуренцію в хорошому сенсі створюють територіальні громади державі в цілому у ефективному вирішенні місцевих справ, адміністративні повноваження з розвитку територіальної громади становлять значну частину її адміністративної правосуб'єктності.

### **2.3. Адміністративні правовідносини контролю та відповідальності в діяльності територіальної громади**

Адміністративні правовідносини контролю та відповідальності є третім блоком правовідносин, в які вступає територіальна громада в ході своєї діяльності як правило, через відповідні органи місцевого самоврядування.

Згідно Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [56, ст.55].

Даний вид адміністративних правовідносин реалізується з боку громадян по відношенню до органів територіальної громади. Чи володіє громада суб'єктністю в даних відносинах – безперечно так, так само як і держава, не будучи відповідачем в жодній адміністративній справі конкретно, визнається учасником адміністративних правовідносин щодо оскарження дій і рішень державних органів і посадових осіб.

Важливими є і відносини контролю «згори», тобто з боку держави щодо органів місцевого самоврядування.

Хоча державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування важливий для належного здійснення повноважень і виконання функцій останніми, також важливо, щоб вони були зведені до мінімуму, оскільки надмірний

централізований контроль і нагляд, які позбавляють органи місцевого самоврядування необхідної самостійності при здійсненні своїх законних повноважень і виконанні функцій, зводить нанівець всю мету створення місцевого самоврядування в Україні. Справедлива оцінка їх повноважень та ролі у виконанні своїх функцій може бути проведена тільки тоді, коли органи місцевого самоврядування отримають достатню самостійність в прийнятті рішень, відповідно до чинного законодавства [161, с. 214].

Фахівець зазначає, що в ході реалізації реформи законодавство про місцеве самоврядування та суміжне законодавство має бути переглянуто і вдосконалено, таким чином, щоб розширити повноваження органів місцевого самоврядування та сприяти кращому виконанню ними своїх функцій, особливо в управлінні кадровими питаннями, фінансових справах та у визначенні власних пріоритетів у наданні публічних послуг. Незважаючи на перегляд і внесення поправок до законодавства про місцеве самоврядування та інше відповідне законодавство, аналіз наукових джерел дає підстави стверджувати, що здійснення органами місцевого самоврядування своїх статутних повноважень та виконання покладених на них функцій в значній мірі залишалося під впливом і контролем державної влади.

Постійний сильний державний контроль та вплив на здійснення повноважень і виконання функцій органами місцевого самоврядування свідчать про те, що зусилля, зроблені урядом щодо перегляду, внесення поправок та ініціювання змін до законодавства про місцеве самоврядування та суміжне законодавство протягом останніх років, все ж призвели до важливих змін у нормативно-правовій базі, що регулює адміністративні відносини між державною владою та місцевим самоврядуванням. Проте, для їх взаємовідносин залишається характерним потужний вплив центральної влади на процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування [161, с. 214].

Депутати, постійні комісії, рада у цілому на пленарних засіданнях мають ширше використовувати свої контрольні повноваження шляхом проведення

предметних слухань, скасування актів виконавчих органів, які порушують права громадян, проведення депутатських розслідувань.

Діяльність органів місцевого самоврядування зумовлюється потребами об'єкта (територіальної громади, соціальної групи) і здійснюється шляхом використання вироблених практикою відповідних об'єктивних форм і методів. До таких форм слід також зарахувати контроль за виконанням депутатами та сільськими, селищними, міськими головами своїх передвиборчих програм та наказів виборців; використання виборцями щодо депутатів, міських, селищних, сільських голів важелів відповідальності за невиконання своїх зобов'язань перед виборцями; контроль за виконанням вже прийнятих рішень; підготовка альтернативних проектів з конкретних питань; діяльність громадських рад і дорадчих груп при сільських, селищних, міських головах [48, с.38; 153, с. 121].

Контрольна функція органів місцевого самоврядування, передбачає здійснення представницькими органами місцевого самоврядування контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів відповідних рад. ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад [87, с. 83].

При цьому констатується, що стан сучасного етапу розвитку наукової думки свідчить про недостатність загальноприйнятого розуміння феномену принципу підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування в умовах децентралізації, а отже про широкі можливості розвивати цей інститут, ґрунтуючись на реальних потребах регулювання суспільних відносин у сфері, що становить предмет дослідження, враховуючи сучасні реформаторські процеси, умови децентралізації влади та воєнного стану в нашій державі. Відсутність сучасної теорії підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування потребує окремого концептуального наукового дослідження [138, с. 63].

Відповідно до ст. 144 Конституції України, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є



обов'язковими до виконання на відповідній території. При цьому з мотивів невідповідності до Конституції чи законів України такі рішення зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Разом із цим відповідного закону парламентом так і не було ухвалено. Аналогічну конституційну норму містить і ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності до Конституції або законів України визнаються незаконними в судовому порядку. Таким чином, єдиним державно-примусовим механізмом припинення дії рішень органів місцевого самоврядування, що не відповідають Конституції та законам України, є їх визнання незаконними в судовому порядку, що, у свою чергу, тягне втрату ними чинності.

Вітчизняне законодавство чітко не окреслює кола владних структур, що мають право зупинити рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх незаконності з одночасним зверненням до суду. Водночас, звернутися до суду з приводу невідповідності до чинного законодавства рішень органів місцевого самоврядування можуть будь-які зацікавлені суб'єкти, а також органи, що здійснюють перевірку стану додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Такими органами, зокрема, можуть виступати місцеві державні адміністрації, оскільки вони відповідно до ст. 28 Закону України «про місцеві державні адміністрації» мають право перевіряти стан дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами з питань, віднесених до відання місцевих державних адміністрацій, територіальні органи центральних органів виконавчої влади в межах наданих їм повноважень. Проте ані зазначений Закон, ані інші акти чинного українського законодавства загалом не передбачають механізму адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в межах реалізації ними власних повноважень [55, с.200-201].

Після внесення змін до Закону «Про звернення громадян» стало можливим застосування електронних петицій, в тому числі і на рівні місцевого самоврядування. За оцінкою ООН, Україна піднялася на 45 позицій за розвитком електронної участі громадян за останні два роки і увійшла у топ-35 країн світу за цим показником. В Україні електронними інструментами користуються 5–6 млн громадян, прогнозували, що до 2020 р. користувачів буде у 3 рази більше. Активно інструмент електронних петицій застосовується на рівні органів місцевого самоврядування, які вже отримали нині близько 15 тис. електронних звернень від громадян. Більш ніж 250 міст і регіонів запровадили цей механізм, якими користуються понад 1 млн громадян. На думку фахівців, найефективніше електронні петиції показали себе на місцевому рівні [88, с. 74].

В наукових публікаціях звучить думка, що сьогодні за законодавством органи місцевого самоврядування фактично безконтрольні. Після скасування загального прокурорського нагляду не було визначено інституцію, на яку буде покладено ці функції. При внесенні змін до Основного Закону контроль за діяльністю рад здійснюватимуть майбутні префекти. Враховуючи, що Україна – єдина європейська держава, де немає системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, питання потребує обов'язкового розв'язання. На погляд науковців, є декілька шляхів вирішення ситуації, що склалася. Перший і, можливо, найгірший варіант – це повернення прокурорського нагляду, але прокуратура не може виступати в ролі консультативного органу. І саме через це у червні 2016 р. Європейська комісія висловила підтримку Україні, коли та скасувала систему загального нагляду з боку прокуратури. Другий – це врегулювання питання за зразком європейських країн, таких як Франція та Румунія, в яких повноваження з нагляду за органами місцевого самоврядування здійснюються саме інститутом префекта. Префекти стануть тією інституцією, що забезпечить взаємодію центру й органів місцевого самоврядування і тим самим буде сприяти якісному та ефективному виконанню завдань і функцій держави. Окрім цього, важливо зазначити, що ті повноваження, які виконує префект у

Франції, Румунії та воєвода у Польщі, є значно ширшими, ніж запропоновані в українському форматі реформування. [73, с. 31-33].

Децентралізація із передачею значного обсягу повноважень і ресурсів місцевому самоврядуванню диктує підвищення рівня відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за їх реалізацію та використання, а також налагодження системи ефективного державного контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування. На сьогодні це найбільш гостра проблема, пов'язана із кризою непослідовності реалізації стратегії реформування суспільства. Тривалий час точиться дискусія навколо законопроекту «Про дотримання державного нагляду (контролю) за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України», розробленого у Міністерстві регіонального розвитку на виконання Плану діяльності Уряду на 2016 р. Законопроектом пропонувалася м'яка модель забезпечення контролю щодо рішень органів місцевого самоврядування стосовно відповідності їх законодавству України: органи контролю (відповідні місцеві державні адміністрації) забезпечують правову експертизу рішень органів місцевого самоврядування і у разі їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняють такі рішення з одночасним зверненням до суду, який приймає остаточне рішення [134, с. 70].

Лунають пропозиції дозволити вжиття адміністративних санкцій до представників органів місцевого самоврядування (тимчасове відсторонення чи звільнення представників, обраних на місцевому рівні, і розпуск виборних органів) тільки у виняткових випадках; застосовувати ці санкції лише разом з обов'язковими гарантіями з метою забезпечити їхню відповідність вільному здійсненню місцевих виборчих мандатів, та віддавати перевагу процедурам, за якими наглядовий чи спеціально визначений орган залучається замість звинувачуваного органу, таким чином зменшуючи випадки, коли проти останнього можуть бути застосовані адміністративні санкції [92].

М. Дурман та Д. Дрождин стверджують, в своєму масштабному дослідженні, в якості висновку, що на сьогодні існує суттєве законодавчо-нормативне

підґрунтя для формування, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики на місцевому рівні. Це особливо актуально в при активізації процесів децентралізації та збільшення кількості владних повноважень на регіональному та місцевому рівнях. Подальші розвідки вважається за доцільне провести щодо аналізу розміру ставок обов'язкових місцевих податків та зборів і їх впливу на економіку об'єднаних територіальних громад [38, с. 93].

Варто декілька слів сказати і про контрольну і правопоновлюючу функцію самих органів місцевого самоврядування.

Правові основи забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень являють собою систематизовану сукупність нормативно-правових актів різного рівня, що визначають завдання, функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень [67, с. 6].

Для удосконалення адміністративної діяльності органів місцевого самоврядування пропонується передати функції з притягнення до адміністративної відповідальності у разі вчинення адміністративного проступку, передбаченого ч. 2 ст. 44-3 КУпАП від виконавчого комітету міської ради до адміністративної комісії. Кадри такої комісії повинні бути сформовані із числа осіб з вищою юридичною освітою. У Законі України «Про місцеве самоврядування» необхідно передбачити окрему норму про уповноваження представників органів місцевого самоврядування складати протоколи про адміністративні проступки у сфері порушення правил карантину людей [80, с.161].

На думку К. Анісімова, роль органів місцевого самоврядування в організації взаємодії поліції та територіальних громад має соціально обумовлений характер і реалізується в таких напрямках: – визначення у взаємодії з територіальними органами Національної поліції України пріоритетних завдань щодо охорони публічного порядку й безпеки, а також планів роботи щодо реалізації правоохоронної функції; – здійснення публічного контролю за станом охорони публічного порядку та безпеки; – заслуховування звітів керівників територіальних

органів Національної поліції України щодо рівня криміногенної обстановки на території обслуговування та стану забезпечення публічного порядку й безпеки; – заохочення в межах компетенції працівників територіальних органів Національної поліції України, внесення пропозицій про застосування заходів дисциплінарного стягнення за порушення працівниками службової дисципліни; – участь у фінансуванні та матеріально-технічному забезпеченні регіональних програм правоохоронної спрямованості [2, с. 44].

В якості удосконалення існуючого становища ще з 2014 року лунають заклики прийняти закон про адміністративну процедуру [135, с.225], який врешті набуває чинності тільки в 2023 році [111].

Важливо зазначити, що запровадження системи інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування можливо здійснити без додаткового збільшення апарату органів державної влади. Утворення означених структурних підрозділів має бути проведено за рахунок оптимізації наявного адміністративного потенціалу, що не потребуватиме додаткових фінансових витрат [159].

Згідно Європейської хартії місцевого самоврядування головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону [40, с.13].

Важливо в контексті адміністративних правовідносин в територіальній громаді торкнутись і питання повноважені та загалом фігури старости. Староста уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів і жительок відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; — бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій із правом дорадчого голосу; — бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради; — має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій і

виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів відповідного старостинського округу; — сприяє жителям і жителькам відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів [36, с.8].

О. Косиця додає, що доцільним вбачається посилення позитивних рис сучасного інституту старости, розкриття його ролі, підвищення продуктивності та ефективності. Водночас подальших наукових досліджень потребує визначення та спосіб нормативного закріплення повноважень старости, їх збалансованість та реальність застосування. Унеможливлення корупції – це інший напрям наукового пошуку, без дослідження якого реалізація інституту не є можливою [58].

Проаналізувавши нормативно-правову базу, спираючись на наукові дослідження можна дійти висновку, що контроль, як важіль і правовий інструмент є досить дієвим у боротьбі з корупцією. Заходи та методи боротьби з корупцією, запропоновані профільним Міністерством та Уповноваженим органом слухні, своєчасні та ефективні. Проте, окремі об'єктивні та суб'єктивні чинники не дають можливості своєчасно їх застосовувати. На думку фахівців, правове закріплення надання незалежності інституціям, покликаним на здійснення контрольних та наглядових функцій за дотриманням антикорупційного законодавства, визначення у нормативно-правових актах їх конкретних обов'язків щодо здійснення контролю, посилення відповідальності за невиконання цих функцій стане одним із шляхів вирішення правових проблем подолання корупції [59].

Як стверджує Я. Павлович-Сенета, і на даний час це твердження зберігає свою актуальність, сьогодні в Україні повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування належним чином не визначені та не розподілені, має місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування, що ускладнює систему управління, ефективність вирішення загальнодержавних та місцевих справ, зумовлює створення дублюючих управлінських структур та збільшення кількості їх службовців, зайві матеріально-фінансові затрати, суперництво й ворожнечу між місцевими органами публічної

влади. Для вирішення зазначених проблем та усунення недоліків доцільним автор вбачає: 1) чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного органу державної влади і місцевого самоврядування; 2) розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах; 3) удосконалення інституту відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 4) прийняття спеціального закону, щоб визначав порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень та матеріальні ресурси для цього, контроль за виконанням цих повноважень, тощо [100, с. 8-9].

Реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення. Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости [99].

Для організації ефективного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування у країні потрібно чітко встановити список державних органів і посадових осіб, які здійснюватимуть контроль функції у сфері місцевого самоврядування, врегулювати процедуру здійснення контролю, розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, закріпити єдині принципи і методи реалізації державного контролю на регіональному та місцевому рівнях [156, с.239].

Верховним судом сформовано висновок про те, що рішення органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) про встановлення місцевих податків і зборів не

вважаються регуляторними актами; сама лише постанова Верховного суду, за твердженням Державної регуляторної служби, прийнята відносно конкретного рішення, не свідчить про презумпцію того, що рішення ОМС про встановлення місцевих податків та зборів не є регуляторними актами, а являється оціночним твердженням, викладеним у мотивувальній частині цієї постанови [82].

Розвиток послуг, що надаються через сайти, є ефективним антикорупційним чинником. Такі послуги надаються з максимальною відкритістю, вони виключають необхідність прямого контакту з державними службовцями, їх надання можна відстежувати на сайті. Прозорість в наданні електронних послуг є безпрецедентною. Тому, безперечним позитивним моментом для місцевого самоврядування є введення на офіційному сайті надання послуг, які є реальними не тільки технічно, а й з юридичної точки зору, тобто надання яких через Інтернет не суперечить чинному законодавству України [97, с. 184].

Під правовою відповідальністю органів місцевого самоврядування треба розуміти передбачений Конституцією та законами України обов'язок органів та посадових осіб місцевого самоврядування зазнати негативних або позитивних наслідків за юридично значущу поведінку (дію чи бездіяльність). Її характеризують такі ознаки: передбачена Конституцією та законами України; негативна відповідальність настає лише за вчинення делікту та спирається на примус, а позитивна – за ефективну і корисну активність, що забезпечує виключний результат; санкції (як негативні, так і позитивні) мають особистий, майновий або організаційний характер; притягнення до відповідальності здійснюється у передбаченому законом процесуальному порядку. В умовах децентралізації влади відповідальність органів місцевого самоврядування повинна спиратись на систему стійких і ефективних гарантій [22, с.590].

Дане визначення правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні є дуже точним і всебічним. Правова відповідальність органів місцевого самоврядування включає в себе відповідність їхньої діяльності



Конституції та законам України, і вона може приймати як негативні, так і позитивні форми.

Негативна відповідальність, як ви правильно зазначили, настає у випадку вчинення делікту, тобто неправомірної дії або бездіяльності, і може включати в себе примусові заходи. З іншого боку, позитивна відповідальність виникає за ефективну та корисну діяльність, яка приносить виключні результати, і може передбачати винагороди або інші форми позитивного стимулювання.

Санкції, які можуть застосовуватися до органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, мають різноманітний характер – тут можуть бути і стягнення майнових компенсацій і скасування акту органу місцевого самоврядування, що порушує законодавство України. Важливо, що притягнення до відповідальності має здійснюватися відповідно до процесуального порядку, передбаченого законом.

У контексті децентралізації влади, відповідальність органів місцевого самоврядування повинна базуватися на стійкій і ефективній системі гарантій. Це означає не лише підкреслення відповідальності за неправомірні дії, але й підтримку позитивних ініціатив і результативної діяльності. Такий підхід сприяє встановленню балансу між контролем та підтримкою, що є ключовим для ефективного самоврядування та задоволення інтересів громад.

## **Висновки до Розділу 2**

Територіальна громада будучи суб'єктом адміністративних правовідносин здійснює участь у відповідних правовідносинах організаційно-установчого характеру. До них відносяться такі, що здійснюються громадою безпосередньо: подання громадянами місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення і функціонування органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних, квартальних та інших) обрання рад, сільського, селищного, міського голови, волевиявлення на місцевому референдумі.

Також до адміністративних правовідносин організаційного характеру відносяться такі, що територіальна громада здійснює через представницький

орган – сільську, селищну, міську раду: затвердження статуту територіальної громади, утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання, заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради, прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом, скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними

повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Виконавчий комітет сільської, селищної міської ради організаційних адміністративних повноважень не здійснює, що зумовлено конструкцією вітчизняної моделі місцевого самоврядування, яка спирається на принцип розподілу повноважень, аналогічний до конституційного принципу розподілу влад. При цьому переважна частина адміністративно-правових актів місцевої ради, включаючи такі важливі організаційно-установчі повноваження як вирішення питань адміністративно-територіального устрою готуються і вносяться на розгляд ради саме виконавчим комітетом.

Сільський, селищний, міський голова як основне організаційно-установче адміністративне повноваження забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади, при чому це повноваження не є делегованим, а є іманентною територіальній громаді адміністративною правомочністю, що ще раз підтверджує не опозитний, а похідний від державної влади характер місцевого самоврядування територіальної громади. Також сільський, селищний, міський голова скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету.

Районні та обласні ради виконують наступні організаційно-установчі адміністративні повноваження від імені територіальних громад, спільні інтереси яких представляють: утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї; затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету; затвердження регламенту ради; прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного

опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів; здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування; заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень; прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад; заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів; здійснення заходів щодо підготовки населення України до участі в русі національного спротиву в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Організаційно-установчі адміністративні повноваження районних та обласних рад не делеговані на підставі закону відповідним державним адміністраціям, і як випливає з їх суті, не можуть бути предметом такого делегування..

До адміністративних правовідносин з розвитку територіальної громади в першу чергу відносяться відносини з управління майном і фінансовими ресурсами, регулювання економічної діяльності на території громади, управління в гуманітарній і соціальній сферах. Такі відносини є адміністративними за своєю

суттю, якщо вони ґрунтуються на владі і підпорядкуванні і складаються в сфері публічного управління на місцевому рівні.

В адміністративних правовідносинах розвитку територіальна громада бере участь як суб'єкт адміністративних правовідносин через представницькі і виконавчі органи, здійснення прямої участі в адміністративних правовідносинах в даному разі неможливе і недоцільне, за виключенням того, коли відносини розвитку є настільки важливими, що набувають статусу організаційно-установчих і виносяться в такому вигляді на місцевий референдум. В усіх інших випадках, включаючи загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи в яких задіяні жителі громади, участь у адміністративних відносинах бере представницький орган.

Повноваження в межах адміністративних правовідносин розвитку здійснюються сільською, селищною міською радами: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету встановлення місцевих податків і зборів, прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження комунального майна, вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які

охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами "сезону тиші" з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для управління відходами, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію; встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; затвердження місцевих планів управління відходами;

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад реалізуючи адміністративну правосуб'єктність територіальної громади щодо відносин розвитку території приймають наступні рішення в межах самоврядних повноважень: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; проведення громадського обговорення містобудівної документації; управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, молодіжними центрами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; підготовка, подання на затвердження, організація виконання та реалізація місцевих програм у сфері цивільного захисту; здійснення заходів щодо забезпечення діяльності

створених відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби, формувань та спеціалізованих служб цивільного захисту, а також пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та/або добровільної пожежної охорони.

В рамках делегованих адміністративних повноважень сільськими, селищними, міськими радами проводиться участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"; розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг; забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти і медичного обслуговування на відповідній території, можливості отримання освіти державною мовою; участь у соціальному діалозі, веденні колективних переговорів, укладенні територіальних угод, здійсненні контролю за їх виконанням, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території; повідомна реєстрація в установленому порядку колективних договорів і територіальних угод відповідного рівня.

Відповідні місцеві державні адміністрації виконують в якості делегованих на підставі закону районними та обласними радами адміністративні повноваження з розвитку територій: підготовку і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових місцевих програм підготовки територіальної оборони та підготовки населення до участі в русі національного спротиву, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів;

забезпечення виконання рішень ради; організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення; підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами; видача замовникам відповідно до законодавства містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок, розташованих на територіях територіальних громад, у яких не утворені уповноважені органи містобудування та архітектури; забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді.

Всі адміністративно-контрольні повноваження здійснюються територіальною громадою як частина адміністративної правосуб'єктності через відповідні органи місцевого самоврядування.

Сільська, селищна, міська рада здійснює у сфері контрольних адміністративних повноважень наступні: заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; прийняття рішень про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим у комунальних унітарних підприємствах та у господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; про затвердження порядку утворення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства; про визначення кола питань, що належать



до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства; про встановлення вимог до незалежних членів наглядової ради комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді;

Виконком сільської, селищної, міської ради здійснює такі власні адміністративні контрольні повноваження: уповноваження інспекторів з паркування здійснювати у випадках, визначених законом, розгляд справ про адміністративні правопорушення та проводити тимчасове затримання транспортних засобів; затвердження маршрутів і графіків руху, правил користування міським пасажирським транспортом незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством; надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами; сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України; внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; утворення в установленому порядку спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги з урахуванням потреб територіальної громади.

Також виконкомом сільської, селищної, міської ради здійснюються делеговані адміністративні контрольні повноваження: здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів; здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства,

торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства; здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів; організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування; здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків; здійснення контролю за додержанням природоохоронного законодавства, використанням і охороною природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері управління побутовими відходами; організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі; сприяння організації призову

громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації; забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державної і громадської безпеки і порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; вжиття необхідних заходів щодо захисту критичної інфраструктури, відновлення функціонування важливих державних об'єктів національної економіки, об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення, підвищення стійкості громад до кризових ситуацій, викликаних припиненням або погіршенням надання важливих для їх життєдіяльності послуг чи припиненням здійснення життєво важливих функцій, взаємодія між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури з урахуванням вимог Закону України "Про критичну інфраструктуру"; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку; розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Окремо до повноважень виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад належить здійснення на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади, контролю за додержанням

законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством.

Окремо до відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, утворення служб у справах дітей та спостережної, спрямування їх діяльності.

Власні контрольні повноваження обласних та районних рад складають: заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них.

Контрольні повноваження, які районні та обласні ради делегують згідно закону відповідним державним адміністраціям: координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами.

Окремо передбачено законом, що обласні ради делегують обласним державним адміністраціям прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування; визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон; затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля у випадках, передбачених законом.

### **РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОВНОВАЖЕНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

#### **3.1. Зарубіжні моделі місцевої громади як суб'єкта адміністративних правовідносин**

На відміну від нашої країни, в ЄС, де розвиток сільських територіальних громад ґрунтується на принципах субсидіарності та сталого зростання, існує значно ширше поле для використання механізмів самоорганізації та саморегулювання, що дає відверто кращі результати, як з погляду ефективності використання наявного людського та природно-ресурсного потенціалу, так і в контексті нарощування якості соціального капіталу.

Передусім слід звернути увагу на те, що сучасна політика розвитку сільських територіальних громад у країнах-членах ЄС сформувалася як відокремлений напрям Спільної аграрної політики ЄС, яка протягом тривалого періоду часу реформувалася та вдосконалювалася, неухильно перетворюючись з політики підтримки сільськогосподарського виробництва на політику сільського розвитку. При цьому Спільна аграрна політика нерозривно пов'язується та узгоджується з регіональною політикою ЄС, використовуючи принцип синергетичного впливу на формування культурного, духовного та соціального середовища у сільській місцевості, відкриваючи при цьому нові форми співробітництва та координації взаємозв'язків між історично сформованими регіонами, в яких традиційно проживає переважно сільське населення [46, с. 75;77].

Цей перехід відображає зростання усвідомлення важливості сільських територій не тільки як місць виробництва сільськогосподарської продукції, але й як центрів культурного, духовного та соціального розвитку. Така політика тепер більш інтегрована з регіональною політикою ЄС, де особливий акцент робиться на стимулювання економічного розвитку, збереження навколишнього середовища, покращення якості життя у сільських районах та на підтримку місцевих громад.

Конституції майже всіх європейських країн приділяють увагу питанню визначення предметної підвідомчості місцевого самоврядування, але деталізованість його регулювання суттєво відрізняється. Так, детальне визначення предметів відання притаманне лише окремим країнам, у яких місцеве самоврядування знаходиться на етапі становлення та утвердження, у той час як більшість європейських держав містять узагальнені формулювання. При цьому з точки зору європейських стандартів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, ідеться про «публічні справи», право на регулювання та управління суттєвою часткою яких надане муніципальним органам (ч. 1 ст. 3) [55, с. 181].

Дійсно, деякі країни включають детальніше визначення предметів відання місцевого самоврядування у своїх Конституціях, особливо ті, де місцеве самоврядування перебуває на етапі становлення. Це може бути пов'язано з потребою у конкретизації повноважень, аби забезпечити ефективне функціонування місцевої влади. Водночас, більшість європейських країн, як вище зазначено, використовують узагальнені формулювання. Це може бути обумовлено історично сформованими підходами до самоврядування та потребою зберегти гнучкість у визначенні повноважень місцевих органів. Європейська хартія місцевого самоврядування, яка встановлює загальноєвропейські стандарти в цій сфері, визнає важливість надання місцевим органам права на регулювання та управління "публічними справами". Ця концепція передбачає, що місцеві органи повинні мати значний ступінь автономії та можливості для самостійного управління у сферах, які є важливими для місцевих громад. Таким чином, існуюча різноманітність підходів у європейських країнах до регулювання місцевого самоврядування відображає широкий спектр історичних, культурних та політичних особливостей різних держав. Важливо, що кожна країна розвиває систему місцевого самоврядування, яка найкраще відповідає її унікальним потребам та умовам.

Головна особливість формування державної влади та місцевого самоврядування у Франції полягає в тому, що одна й та сама територія одночасно

може мати різний рівень влади. Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою, на якому паралельно діють два органи влади: Генеральна Рада як орган самоврядування і префект як орган державної влади. Окрім цього префект у Франції втілює в життя урядову політику держави, здійснює нагляд за виконанням нормативно-правових актів центральної влади в очолюваному ним департаменті, передає на розгляд до адміністративного суду рішення територіальних громад, якщо у нього виникають сумніви щодо їх законності, представляє державу під час виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, а також підписує угоди від імені держави та є розпорядником всіх держаних видатків у департаменті [73, с. 28].

Також Франція (континентальна система місцевого самоврядування) свого часу вирізнялася особливою «опікою» за місцевим самоврядуванням. Проте, починаючи з кінця 80-х рр. ХХ ст. і протягом вже більше 30 років статус і повноваження префекта (як представника інтересів держави) зазнавали суттєвої трансформації. Водночас, на думку політичних діячів країни, враховуючи особливості форми держави Французької Республіки, яка є складною та потребує сильної і постійно діючої інституції на кшталт префекта, щоб забезпечити рівновагу ефективного функціонування влади на місцевому рівні, префект є посадовою особою, яка добре адаптується до місцевих умов та здатна забезпечити реальні потреби. Виділяють три основні напрямки діяльності префектів: 1) справи префектури та асоційованих служб (зокрема, поліція, жандармерія тощо); 2) контроль за діяльністю місцевих органів влади міністерств; 3) насамкінець, найбільш дипломатичний бік роботи префектів пов'язаний з місцевою економікою та зв'язками з бізнесом [139, с. 56].

Даний опис організації державної влади та місцевого самоврядування у Франції підкреслює унікальний підхід країни до адміністративного управління. Ця система характеризується наявністю кількох рівнів влади на одній і тій самій території, що є досить розповсюдженим явищем в багат шарових системах управління.

У Франції департамент, який є ключовим адміністративно-територіальним підрозділом після комуни, служить прикладом такої багаторівневої структури. Він включає в себе два основних органи: Генеральну Раду, яка виступає як орган самоврядування, та префекта, який представляє державну владу.

Префект у Франції має значні повноваження, зокрема відповідає за втілення урядової політики на місцевому рівні, здійснює нагляд за виконанням законів та нормативно-правових актів, які приймаються центральною владою, а також має право оскаржувати рішення територіальних громад у випадку сумнівів щодо їх законності. Префект також представляє державу у юридичних відносинах на рівні департаменту та відповідає за управління державними фінансами на цьому рівні.

Ця структура є прикладом того, як може бути організована взаємодія між державною та місцевою владою, забезпечуючи ефективне управління та виконання законів, при цьому зберігаючи певний ступінь автономії для місцевого самоврядування.

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії вирізняється відсутністю на місцях уповноважених центрального уряду, які б «опікували» представницькі органи, що обираються населенням. Натомість, контроль за діяльністю місцевого самоврядування (в оригіналі – «local government») здійснюється опосередковано – через центральні органи або суд. Крім того, реформи останніх років свідчать про значне розширення не лише повноважень органів влади складових частин держави (деволюція повноважень Британського Парламенту), а й самоврядних повноважень, що дає можливість стверджувати про заінтересованість держави у наявності спроможного місцевого самоврядування.

У порівнянні з названими вище двома системами, скандинавська виявляється ще більш лояльною до місцевого самоврядування. Так, зокрема у Швеції, місцеве самоврядування включає два виборні рівні: графства (regioner) та муніципальні утворення (kommuner). Відносини між цими рівнями не передбачають підпорядкування нижчого рівня вищому, а значить, не передбачають можливості здійснення відповідних контрольних повноважень [139, с. 57].



Даний опис системи місцевого самоврядування в Сполученому Королівстві відображає унікальний підхід до регіональної автономії та децентралізації. Дійсно, в Сполученому Королівстві не існує уповноважених центрального уряду на місцях, які б контролювали місцеві самоврядні органи. Це відрізняє британську модель від багатьох інших європейських країн, де префекти або інші державні представники відіграють важливу роль у контролі місцевого самоврядування.

У Сполученому Королівстві контроль за діяльністю місцевого самоврядування здійснюється опосередковано, через центральні органи або суд. Це забезпечує більшу автономію місцевим органам у вирішенні питань, які безпосередньо стосуються місцевих громад, водночас гарантуючи дотримання законодавства та національних стандартів.

Крім того, реформи останніх років у Сполученому Королівстві дійсно свідчать про значне розширення повноважень органів влади складових частин держави та місцевого самоврядування. Процес деволюції, або передачі повноважень від Британського Парламенту до органів влади у Шотландії, Уельсі, Північній Ірландії, а також на місцевий рівень, вказує на заінтересованість центрального уряду у створенні сильного та спроможного місцевого самоврядування.

Цей підхід до місцевого самоврядування в Сполученому Королівстві підкреслює важливість регіональної та місцевої автономії в контексті загальнодержавної політики, водночас забезпечуючи ефективне управління та задоволення потреб місцевих громад.

Скандинавська модель місцевого самоврядування, особливо в Швеції, дійсно відзначається високим ступенем автономії на місцевому рівні. Ця система, з її двома основними рівнями місцевого самоврядування — графствами (*regioner*) та муніципальними утвореннями (*kommuner*), відображає децентралізований підхід до управління.

Особливістю скандинавської моделі є відсутність ієрархічного підпорядкування між різними рівнями місцевого самоврядування. У Швеції, наприклад, графства та муніципалітети мають рівний статус і функціонують

незалежно одне від одного. Це означає, що відносини між цими рівнями не передбачають контрольних повноважень з боку одного рівня над іншим.

Така модель забезпечує значну автономію місцевих органів влади, дозволяючи їм приймати рішення, які найкраще відповідають потребам їхніх громад. Це також сприяє зміцненню місцевої демократії, оскільки рішення приймаються найближче до громадян, які ці рішення безпосередньо стосуються.

В цілому, скандинавська модель місцевого самоврядування вважається однією з найефективніших у Європі, забезпечуючи високий рівень місцевої автономії і сприяючи активній участі громадян у місцевому самоврядуванні.

У 2015 р. Польща відзначила 25-ту річницю проведення реформи місцевого самоврядування. Щоб досягти тієї децентралізації влади, до якої зараз прагне Україна, Польща десять років працювала над розробкою плану необхідних дій. Концепція місцевого самоврядування Польщі полягає не в управлінні місцевими справами і представництві інтересів держави, а в репрезентації інтересів громади, яка самостійно обирає для себе владу. Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням Польщі є воєводство, на рівні якого діють і органи місцевого самоврядування, і державні адміністрації на чолі з воєводами. Порядок призначення, звільнення, обсяг компетенції та засади функціонування воєводи на початку становлення цього інституту в Польщі були визначені Законом. Воєвода призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації. Загальне керівництво діяльністю воєводи в Польщі здійснює голова Ради міністрів на підставі критерію відповідності його діяльності політиці уряду. Воєвода представляє Раду міністрів на державних урочистостях і під час офіційних візитів у воєводство представників зарубіжних держав та співпрацює з міжнародними урядовими та позаурядовими організаціями [73, с. 29].

У Конституції Польщі приділяється значна увага до питань місцевого самоврядування. Польща запровадила європейську континентальна система місцевого самоврядування, заснована на поєднанні обрання та призначення органів місцевого самоврядування, безпосереднього місцевого самоврядування та

місцевого самоврядування. Разом з тим, польська модель місцевого самоврядування має національну специфіку. Зокрема, «слабка рада – сильна влада» використовується на базовому рівні в Польщі. Модель місцевого самоврядування та державного управління на всіх трьох рівнях є дwoєюкою: первинна компетенція розділена між представницьким колегіальним органом (радою гміни, повітовою радою, воєводський сеймік) і єдиним (войт, бургомістр, бургомістр) або колегіальним (повіт, воєводство) виконавчий органом. Сучасний обсяг місцевого самоврядування в Польщі є наслідком процесів децентралізації. Принцип субсидіарності є основою поділу повноважень між рівнями місцевого самоврядування в Польщі. Таким чином, місцеве самоврядування набуває характеру «ступінчастої влади». В результаті повноваження і відповідальність розподіляються таким чином, що місцеві органи влади наділені повноваженнями вирішувати переважну більшість питань місцевого значення, тим самим задовольняючи нагальні потреби місцевого населення. Територіальна основа місцевого самоврядування базується на адміністративно-територіальному устрої держави, основною одиницею якої є місцеве самоврядування є гміна, що не збігається з межі населених пунктів [164, с.299].

Реформа місцевого самоврядування в Польщі, що відбулася 25 років тому, є значущим прикладом успішної децентралізації влади. Ця реформа, яка потребувала десяти років планування та реалізації, поклала основу для сучасної системи місцевого самоврядування в Польщі, яка зосереджена на репрезентації інтересів громади, а не лише на управлінні місцевими справами чи представництві інтересів держави.

Важливою особливістю польської системи є існування воєводств як найбільших адміністративно-територіальних утворень, де функціонують як органи місцевого самоврядування, так і державні адміністрації. Воєводи в Польщі, які призначаються та звільняються головою Ради міністрів, відіграють важливу роль у представленні центральної влади на місцевому рівні. Вони виконують функції забезпечення дотримання національного законодавства, контролю за діяльністю місцевого самоврядування та представлення уряду на різних заходах.

Така модель демонструє ефективне поєднання місцевої автономії з централізованим контролем, що дозволяє забезпечити врахування інтересів місцевих громад при одночасному дотриманні загальнодержавних стандартів та політики. Досвід Польщі в децентралізації може бути корисним для України, яка також прагне до розширення повноважень місцевого самоврядування в рамках своєї державної політики. Реформа місцевого самоврядування в Польщі, що відбулася 25 років тому, є значущим прикладом успішної децентралізації влади. Ця реформа, яка потребувала десяти років планування та реалізації, поклала основу для сучасної системи місцевого самоврядування в Польщі, яка зосереджена на репрезентації інтересів громади, а не лише на управлінні місцевими справами чи представництві інтересів держави.

Важливою особливістю польської системи є існування воєводств як найбільших адміністративно-територіальних утворень, де функціонують як органи місцевого самоврядування, так і державні адміністрації. Воєводи в Польщі, які призначаються та звільняються головою Ради міністрів, відіграють важливу роль у представленні центральної влади на місцевому рівні. Вони виконують функції забезпечення дотримання національного законодавства, контролю за діяльністю місцевого самоврядування та представлення уряду на різних заходах.

Така модель демонструє ефективне поєднання місцевої автономії з централізованим контролем, що дозволяє забезпечити врахування інтересів місцевих громад при одночасному дотриманні загальнодержавних стандартів та політики. Досвід Польщі в децентралізації може бути корисним для України, яка також прагне до розширення повноважень місцевого самоврядування в рамках своєї державної політики.

Такі країни як Польща, Угорщина і Чехія стикаються з проблемою територіальних диспропорцій місцевого самоврядування, спричинених нерівномірністю розвитку окремих територій, наявністю депресивних регіонів, швидкою урбанізацією у поєднанні із занепадом сільських поселень тощо. Як наслідок, перед владою постає дилема: з одного боку, оптимізація державного управління диктує необхідність консолідації територіальних громад з метою

підвищення їх спроможності, а з іншого – надмірна консолідація загрожує націоналізацією місцевого самоврядування та втратою «доступності» [163, с. 104-105].

Можна підкреслити безумовно важливу роль запозичення міжнародного досвіду для України. Якщо порівнювати часові межі інформації ОТГ в Україні та інших країнах, то цілком імовірно, що досвід Республіки Польща був певною мірою використаний Україною. Незважаючи на те, що в Україні процес утворення ОТГ по суті завершено, майже в усіх з них відбулися перші вибори. Однак залишається невирішеною питання щодо спроможності таких ОТГ виконувати визначені законодавством України роль та функції. І в цьому випадку досвід Латвії у вигляді дотацій з державного бюджету був би дуже доречним для використання в таких процесах децентралізації [167, с. 169-170].

У результаті масштабної реформи місцевого самоврядування в Латвії 1992 року було прийнято загальний акт для 586 міст та сільських муніципалітетів і 26 районів другого рівня врядування, нові закони про місцеві вибори та місцеві бюджети, а також здійснено процес добровільного об'єднання для першого рівня самоврядування врядування.

Наступна велика реформа 2009 року консолідувала місцеве самоврядування в один рівень, який складається з 110 муніципалітетів (*novadi*) і 9 міст (*pilsētas*). Було скасовано 26 районів і створено п'ять «планових регіонів» (на представленій нижче мапі показано шість регіонів, оскільки в статистичних цілях Рига поділена на місто та передмістя).

Регіони функціонують під наглядом міністерства, відповідального за регіональний розвиток, і не є власне адміністративно-територіальними одиницями, але їхні ради, уповноважені приймати рішення, складаються з членів обраних представників муніципалітетів.

У 2015 році, зважаючи на те, що залишилася ще велика кількість малих муніципалітетів, Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку запропонувало подальшу територіальну реформу на 2021 рік з двома

можливими моделями: одна модель передбачає 49 муніципалітетів та 9 великих міст, а друга модель – лише 29 місцевих органів влади.

Органи місцевої влади відіграють значну роль у забезпеченні соціального добробуту, особливо у сфері освіти. В той же час, вони великою мірою залежать від центрального уряду в плані фінансування, оскільки одержують більше половини доходів від визначеної частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб, а більшість субвенцій спрямовується на конкретні сектори або є суворо обмеженими цільовими асигнуваннями. Муніципалітети так сильно постраждали від фінансової кризи 2008 року, що і досі не повернули свій загальний обсяг доходів рівня докризових часів [160, с. 3-24].

Галузевим Міністерством у Латвії, що відповідає за нагляд і контроль над місцевими самоврядуваннями, є Міністерство охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку, що являє собою продукт злиття двох відповідних назві міністерств (далі – Міністерство).

Міністерство здійснює обмежений контроль над органами місцевого самоврядування, адже, відповідно до закону, вони є автономними. Акти індивідуального характеру, прийняті місцевими самоврядуваннями, не можуть бути скасовані або припинені Міністерством. Лише безпосередньо фізична або юридична особа, інтереси якої регламентуються таким рішенням, може подати до адміністративного суду на місцевий орган.

За процедурою, перед затвердженням обов'язкового локального акту органом місцевого самоврядування, разом з пояснювальною запискою він направляється до Міністерства для отримання висновку. Проект аналізується з юридичної точки зору (на предмет компетенції, відповідності його Конституції та законодавству, тощо) протягом 30 днів. Якщо протягом закінчення встановленого строку Міністерство не надає негативного висновку, рішення вважається прийнятим і публікується в офіційному журналі (*Latvijas Vēstnesis*). Якщо Міністерство направляє негативний висновок до відповідної ради, після внесення змін з урахуванням рекомендацій висновку постанова може бути офіційно опублікована. У разі відмови місцевої ради вносити рекомендовані правки,

міністр може призупинити дію постанови обґрунтованим розпорядженням, що підлягає публікації в офіційному віснику.

У цьому випадку голова місцевої ради повинен скликати позачергове засідання ради для аналізу та обговорення ситуації, про що міністр повинен бути проінформований. Якщо місцева рада приймає рішення не відкликати або змінювати акт відповідно до рекомендацій міністра, вона зобов'язується подати заяву до Конституційного Суду про скасування дії наказу міністра. У цьому випадку наказ залишається в силі до проголошення рішення суду.

Держава закріплює за собою право відсторонення від посади голови ради муніципалітету у разі регулярного невиконання ним своїх обов'язків або "непослідовності" в його поведінці. Рішення про звільнення голови приймається Міністерством відповідно до процедури зазначеної у розділі XII Закону "Про місцеві самоврядування". Звільнена особа має право оскаржити таке рішення до компетентного суду [104, с. 167].

Процес децентралізації влади в Румунії було розпочато ухваленням першої посткомуністичної Конституції 1991 р., яка закріпила принципи місцевої автономії та децентралізації державних послуг, а також визначила функції місцевих, окружних рад та префектів. У Румунії префект є представником центрального уряду у кожному окрузі, що здійснює нагляд за порядком і якістю надання децентралізованих послуг державного управління. Префект може оскаржити в адміністративному суді будь-який акт, ухвалений радою округу, місцевими радами чи мерами, якщо, на його думку, він може суперечити національному законодавству. На час адміністративного провадження дія такого акта призупиняється. За Конституцією Румунії, відносини між владою муніципалітету (радою і мером), радою округу та префектами не є відносинами підпорядкування. Сьогодні повноваження префекта поширюються на такі децентралізовані послуги: цивільний захист та аварійно-рятувальні роботи, охорона здоров'я, культура та історичний спадок, захист прав споживачів, сприяння малому та середньому бізнесу, інспекція праці управління пенсійним забезпеченням, зайнятість, соціальні пільги, координація послуг початкової та

середньої освіти, справи молоді та спорту, державні кошти, митні послуги, захист довкілля та контроль забруднення, контроль за використанням лісових і водних ресурсів, статистичний облік і безпека харчових продуктів [73, с. 30].

Процес децентралізації влади в Румунії, є важливим прикладом трансформації адміністративної структури країни в напрямку збільшення місцевої автономії та децентралізації державних послуг.

Згідно з Конституцією Румунії, місцеві і окружні ради, а також префекти мають визначені функції. Префект, який є представником центрального уряду в окрузі, відіграє ключову роль у нагляді за порядком і якістю надання децентралізованих послуг. Він має право оскаржити в адміністративному суді будь-які акти, ухвалені місцевими радами або мерами, які, на його думку, можуть суперечити національному законодавству.

Цікаво, що за Конституцією Румунії, відносини між муніципалітетами (радами і мерами), радами округу та префектами не базуються на принципі ієрархічного підпорядкування. Це створює особливу систему, в якій місцеве самоврядування функціонує з певною автономією, водночас забезпечуючи дотримання національного законодавства.

Повноваження префекта в Румунії охоплюють широкий спектр децентралізованих послуг, включаючи цивільний захист, охорону здоров'я, культуру, захист прав споживачів, підтримку бізнесу, соціальні пільги, освіту, спорт, державні фінанси, митні послуги, захист довкілля та інше. Це демонструє, що децентралізація в Румунії охоплює велику кількість сфер державного управління, що сприяє більш ефективному та відповідальному наданню послуг на місцевому рівні.

В Данії муніципалітети відповідають за більшість послуг, пов'язаних із соціальним забезпеченням, що включають початкову освіту, центри зайнятості та соціальну допомогу й пільги (для безробітних, які не мають страхового покриття на випадок безробіття). Головною сферою відповідальності регіонів є охорона здоров'я. Хоча регіони мають ради, що обираються шляхом прямих виборів, вони



(на відміну від колишніх провінцій, які вони замінили) не мають формального статусу органів місцевого самоврядування тобто права стягувати податки.

Місцеве самоврядування в Данії є потужним: на цю сферу припадає 36,5% ВВП та майже 24% загальної зайнятості населення. Муніципалітети і регіони мають високий ступінь незалежності від уряду при виконанні своїх повноважень, хоча автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці дещо звузилася за останні роки. Губернатори провінцій мають широкі повноваження щодо перевірки діяльності та забезпечення законності дій органів місцевого самоврядування, але це не стосується питань доцільності чи ефективності цих дій.

Асоціація місцевих влад Данії (LGDK) представляє інтереси муніципалітетів у відносинах з урядом, а також діє в якості асоціації роботодавців – у відносинах з профспілками. Виконавчий комітет Асоціації складається з місцевих обраних представників і має штат у кількості близько 400 співробітників. Окрема асоціація, «Регіони Данії», представляє п'ять регіонів і має подібну структуру та штат зі 170 працівників.

Місцеве самоврядування в Данії демонструє високий рівень автономії та відповідальності, особливо у сферах соціального забезпечення та охорони здоров'я. Данська модель місцевого самоврядування вирізняється сильною децентралізацією і значною часткою участі у ВВП та зайнятості в країні.

Муніципалітети в Данії відповідають за важливі соціальні послуги, включаючи початкову освіту, центри зайнятості, соціальну допомогу та пільги. Це свідчить про значний вплив місцевого самоврядування на соціальний сектор країни. Регіони в Данії, хоча й мають ради, обрані через прямі вибори, не володіють статусом органів місцевого самоврядування з правом стягувати податки, на відміну від колишніх провінцій, які вони замінили. Головна сфера відповідальності регіонів — це охорона здоров'я. Влада губернаторів провінцій в Данії включає повноваження з перевірки законності дій місцевих самоврядних органів, але не стосується питань ефективності чи доцільності цих дій.

Ця модель місцевого самоврядування в Данії демонструє високий рівень місцевої автономії та важливість місцевих органів у наданні ключових державних послуг, при цьому зберігаючи координацію з центральним урядом.

Естонія з 1989 року країна мала два рівні місцевого самоврядування: повіти і муніципалітети (як міські, так і сільські). У 1994 році адміністрації повітів увійшли до центральних органів влади; водночас розпочався процес добровільного об'єднання муніципалітетів, у рамках якого держава пропонувала фінансові стимули для тих, хто обирає шлях об'єднання. Хоч загальна кількість муніципалітетів скоротилася від 254 у 1995 році до 213 станом на початок 2016 року, певна кількість найменших сільських муніципалітетів залишилася, однак при наданні послуг вони зазвичай співпрацюють зі своїми більшими сусідами. У грудні 2015 року уряд оприлюднив законопроект щодо нової, більш комплексної реформи. Органи місцевого самоврядування відіграють значну роль, особливо у сфері освіти, та користуються суттєвим правовим захистом. Однак вони сильно залежать від держави в плані фінансування, оскільки лєвова частина їхніх доходів формується з податку на доходи фізичних осіб, що розподіляється між органами різних рівнів (і стягується за ставкою, що встановлюється на центральному рівні) та субвенцій. Нагляд з боку держави стосується як «законності, так і цільового використання».

Розвиток місцевого самоврядування в Естонії з 1989 року відображає важливі етапи децентралізації та адміністративної реформи. Первісна дворівнева структура, що складалася з повітів і муніципалітетів (як міських, так і сільських), пережила значні зміни.

З 1994 року адміністрації повітів стали частиною центральних органів влади, що відображає перехід від децентралізованого до більш централізованого управління на цьому рівні. Водночас держава заохочувала добровільне об'єднання муніципалітетів, надаючи фінансові стимули для таких об'єднань. Це призвело до зменшення загальної кількості муніципалітетів, хоча певна кількість найменших сільських муніципалітетів залишилася існувати, часто співпрацюючи з більшими сусідніми одиницями для надання послуг.

Законопроект 2015 року про нову, більш комплексну реформу свідчить про продовження зусиль Естонії з оптимізації місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування в Естонії відіграють важливу роль, особливо у сфері освіти, і мають значний правовий захист.

Фінансування місцевого самоврядування в Естонії здебільшого залежить від центрального уряду, оскільки більша частина доходів муніципалітетів формується з податку на доходи фізичних осіб, який розподіляється між органами різних рівнів, та з державних субвенцій. Ця залежність від центрального уряду в плані фінансування є важливим аспектом, що впливає на функціонування та автономію місцевого самоврядування в країні.

Державний нагляд за місцевим самоврядуванням в Естонії зосереджується не лише на законності дій, але й на цільовому використанні ресурсів, що забезпечує збалансований підхід між автономією муніципалітетів та необхідним контролем з боку центральної влади.

У Фінляндії кінця 1980-х років триває тенденція до збільшення місцевої автономії, важливими рисами чого стали реформування муніципальних фінансів і зниження державного регулювання. Протягом останніх років уряд просуває територіальну реформу, вимагаючи від малих муніципалітетів спільно організовувати медичні та соціальні послуги і надаючи фінансові стимули тим, хто виявляє бажання об'єднатися. У результаті цих зусиль кількість муніципалітетів скоротилася з 448 у 2001 році до 313 станом на 1 січня 2016 року, хоча ще залишається певна кількість дуже малих муніципалітетів, особливо на архіпелазі та в районах, де мешканці розмовляють шведською мовою.

Крім цього, Фінляндія має 19 регіонів з обмеженими функціями місцевого самоврядування у сферах регіонального розвитку, планування та просування регіональних інтересів. Натомість, за винятком провінції Кайнуу та автономної провінції Аландські острови, регіональні ради складаються з представників муніципалітетів, які не обираються шляхом прямих виборів. Держава також має на цьому рівні регіональні державні адміністрації та інші агентства.

Муніципалітети Фінляндії користуються високим ступенем автономії як у фінансовому, так і в законодавчому плані. Вони є головними надавачами послуг соціального забезпечення, що включають також вторинну медичну допомогу (яка в інших країнах зазвичай відноситься до вищого рівня врядування). Однак застій в економіці та збільшення витрат через старіння населення протягом останніх років створили напруження для місцевих фінансів, що призвело до підвищення податків і запозичень, а також встановлення урядом верхньої граничної межі для дефіциту муніципальних бюджетів.

Розвиток місцевого самоврядування в Фінляндії з кінця 1980-х років характеризується зростанням місцевої автономії, зокрема через реформування муніципальних фінансів і зниження державного регулювання. Територіальна реформа, яку просуває уряд, спрямована на об'єднання муніципалітетів для ефективнішого надання медичних та соціальних послуг, що призвело до зменшення їх кількості.

Фінляндія також має 19 регіонів, що відіграють обмежену роль у місцевому самоврядуванні, зосереджуючись на регіональному розвитку та плануванні. Важливо, що, крім Кайнуу та Аландських островів, регіональні ради не обираються шляхом прямих виборів, а складаються з представників муніципалітетів.

Муніципалітети в Фінляндії мають значний ступінь автономії, як у фінансовому, так і в законодавчому плані, та відіграють ключову роль у наданні соціальних послуг, включаючи вторинну медичну допомогу. Проте економічний застій та зростаючі витрати, зумовлені старінням населення, створили напруження для муніципальних фінансів, призводячи до збільшення податків, залучення позик та встановлення урядом обмежень щодо дефіциту місцевих бюджетів.

Ці виклики свідчать про потребу балансу між забезпеченням місцевої автономії та фінансовою стійкістю муніципалітетів, що є ключовим аспектом для забезпечення ефективного надання послуг та задоволення потреб місцевих громад.

### **3.2. Удосконалення концепції територіальної громади як суб'єкта, що здійснює публічне адміністрування у формах місцевого самоврядування та реалізації делегованих повноважень державної влади**

У сучасному світі питання легітимності набуло нового звучання. Вона надзвичайно поширена через серйозні політичні, соціальні, економічні та безпекові потрясіння. Легітимність визначається центральним, визначальним елементом конституційної стабільності та функціонування політичної влади і є одним із важливих чинників національної безпеки. Поняття легітимності існує в нерозривному зв'язку з поняттям "легітимація". Така концептуальна пара являє собою єдину державну дуальність. Це квінтесенція суспільного феномену розуміння демократії. Зазначено, що легітимізація органів публічної влади відбувається у процесі ефективної інформаційно-комунікаційної взаємодії між державними інституціями та громадянським суспільством [169].

Європейська хартія місцевого самоврядування як міжнародно-правовий документ, що містить стандарти у сфері організації управління на місцях, обов'язкові для країн-підписантів, визначає поряд з іншими й основні вимоги до регулювання відносин у сфері формування і здійснення компетенції муніципальних органів. серед них, по-перше, принцип законності, що вимагає визначення головних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування на конституційному або законодавчому рівні (ч. 1 ст. 4). Дана вимога повною мірою кореспондується з положеннями ч. 2 ст. 19 Конституції України щодо визначення повноважень органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і способу реалізації повноважень конституцією і законами України та знаходить свою конкретизацію в поточному вітчизняному законодавстві. вона відіграє найважливішу роль конституційно-правової гарантії автономії місцевого самоврядування у функціонально-компетенційній сфері як форми публічної влади [55, с. 181].

Децентралізація – це концепція, яка часто використовується разом з концепцією розширення повноважень місцевого самоврядування при дослідженні

відносин між державними органами та органами місцевого самоврядування. Наразі відсутнє узгоджене значення або тлумачення цієї концепції. Серед популярних тлумачень, що приписуються концепції децентралізації – передача повноважень і відповідальності від державної влади до органів місцевого самоврядування, включаючи передачу адміністративних та фінансових повноважень. Таким чином, за своєю правовою природою, децентралізація є актом (дією), при якому державна влада формально передає повноваження суб'єктам і установам на більш низькі рівні політико-адміністративної та територіальної ієрархії. Крім того, варто зауважити, що органи місцевого самоврядування отримують свої повноваження на виборах, що дозволяє громадянам на базовому рівні обирати своїх власних лідерів та представників без будь-якої прямої участі державних органів [161, с.214].

Децентралізація організації та функціонування місцевого самоврядування відбувається в державах-учасниках ЄС і має відбуватися в Україні з урахуванням принципу субсидіарності, який передбачає делегування функцій і повноважень держави на місцях на максимально наближений до жителів рівень – на органи і посадових осіб місцевого самоврядування, потенційно спроможних на їх ефективну реалізацію. Тобто, принцип і механізми субсидіарності захищають територіальні громади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб від неефективного втручання держави і її органів у справи місцевого значення, які знаходяться поза загальнонаціональними інтересами у сфері безпеки і оборони, територіальної цілісності держави, програм макроекономічного (загальнодержавного) розвитку тощо, а також сприяють розвитку демократії в системі багаторівневих моделей місцевого самоврядування.

В Україні принцип субсидіарності закріплено на законодавчому рівні лише в контексті розподілу фінансів у Бюджетному кодексі України. Водночас, субсидіарність має забезпечуватися не лише на бюджетно-фінансовому, а й на інституційно-компетентному рівні, що зумовлює потребу в подальшому теоретико- методологічному та законодавчому забезпеченні цього визначального принципу функціонування системи органів місцевого самоврядування та їх

посадових осіб в Україні з його наступним закріпленням в Конституції України [151, с. 447].

Дана оцінка процесу децентралізації місцевого самоврядування, зокрема з урахуванням принципу субсидіарності, є ключовою для розуміння цього напрямку розвитку як в Європейському Союзі, так і в Україні.

Принцип субсидіарності, який передбачає делегування повноважень від центрального уряду до місцевих органів самоврядування, є фундаментальним для забезпечення більш ефективного та демократичного управління. Згідно з цим принципом, рішення мають прийматися на найбільш низькому рівні, найбільш наближеному до громадян, що є найбільш здатним на їхнє ефективне виконання.

Цей підхід сприяє не тільки підвищенню ефективності управління, але й підсилює захист територіальних громад та місцевих органів самоврядування від неефективного втручання держави у справи місцевого значення. Він також відіграє важливу роль у розвитку демократії на місцевому рівні, оскільки сприяє більш активній участі громадян у вирішенні місцевих питань та розвитку багаторівневих моделей місцевого самоврядування.

У контексті України процес децентралізації та впровадження принципу субсидіарності в систему місцевого самоврядування є особливо актуальним. Він може сприяти підвищенню ефективності управління на місцевому рівні, зміцненню місцевих громад та розвитку демократичних процесів у країні.

Реформування місцевого самоврядування в Україні без орієнтирів як з боку держави, так із боку громадян — це шлях до політико-правового тупика, бо влада при слабкому громадянському суспільстві в Україні має за мету побудову потужної вертикалі влади, у якій місцеві органи влади відіграють лише роль додатку, або засобом перерахування частки місцевого бюджету до центрального. Така модель теж має право на існування, оскільки її досягненням є безконфліктність, орієнтація на виконання поставлених центральною владою завдань. Головний недолік цієї моделі — це її загальна неефективність та нездатність вирішувати місцеві питання й значна фінансова залежність від центральної влади [1].

Територіальні громади є публічними, колективними суб'єктами адміністративного права України, що дає змогу місцевим жителям відчувати себе цілісним носієм публічної влади, який не має ознак юридичної особи, проте наділений суб'єктивними правами та здатністю впливати на вирішення суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування) різного роду проблем і питань, які виникають у сфері місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці та становлять для них публічний інтерес [70, с.70].

Органи місцевого самоврядування, які представляють територіальні громади, включають місцеві ради, їх виконавчі комітети та міських, селищних, сільських голів. Ці органи мають відповідні повноваження, що дозволяють їм ефективно управляти відповідними територіями та забезпечувати врахування інтересів мешканців у процесі прийняття рішень.

Таким чином, територіальні громади в Україні є ключовим елементом структури місцевого самоврядування, який сприяє розвитку демократії, ефективного управління та залучення громадян до процесу вирішення місцевих питань.

Філософія модернізації адміністративно-територіального ладу України вбирає в себе впорядковану масу концепцій, що ведуть до цілеспрямованого вдосконалення соціального організму та прогресу населених пунктів на всіх ешелонах державного управління. В контексті цього підходу стає принциповим уточнення амбіцій та перспектив колективної діяльності на кожному щаблі управлінської ієрархії. З огляду на існуючу в Україні багаторівневу систему адміністративно-територіального управління, що включає локальний, районний, обласний та національний рівні, вкрай важливо чітко окреслити основи та мету діяльності кожного з цих рівнів, а також сформулювати критерії, за якими вони повинні бути організовані [145, с.10].

Таким чином, використання в Україні досвіду ЄС щодо розвитку сільських територіальних громад повинне ґрунтуватися на першочерговому усвідомленні тих концептуальних засад і механізмів, які лежали в основі відповідних реформ, а



не на копіюванні тих інституційних норм, які діють у сучасних економічних реаліях країн-членів ЄС. У цьому контексті необхідно насамперед забезпечити реалізацію принципів субсидіарності, збалансованого розвитку та багатофункціональності сільської економіки, які мають створити необхідний інституційний ґрунт для підвищення життєздатності сільських територіальних громад України та реформування адміністративно-територіального устрою нашої держави на засадах реальної децентралізації [46, с. 77].

Наслідком реформи місцевого самоврядування стала об'єднана територіальна громада.

Об'єднана територіальна громада – це громада, яка спроможна через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити для своїх жителів належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства на основі нової моделі фінансово-економічного забезпечення, яке передбачає концентрацію та раціональне використання ресурсів на локальному рівні. Для підвищення ефективності реформи місцевого самоврядування необхідно забезпечити: перегляд та формування перспективного плану об'єднання територіальних громад з максимальним урахуванням географічної, культурної, етнічної та іншої специфіки громад; інформаційно-роз'яснювальний супровід процесу об'єднання територіальних громад; проведення навчальних семінарів для працівників органів місцевого самоврядування та громадськості щодо різних аспектів реформи [7, с. 122].

З 2020 року поняття «об'єднана територіальна громада» змінено на «територіальна громада» і дані громади не мають суттєвих відмінностей з громадами міст.

Покращення діяльності органів місцевого самоврядування залежить від розгляду на сесіях рад у найбільш актуальних і життєво важливих питань забезпечення й охорони прав та свобод громадян, підвищення активності їх обговорення, конкретності та результативності рішень, що приймаються. Відповідні рішення повинні базуватись на ретельній їх підготовці у постійних

комісіях, із залученням фахівців, громадськості, у необхідних випадках доцільним є використання опитування населення, анкетування з подальшим урахуванням громадської думки [48, с.37;69, с. 9].

Недовершеним залишається місцеве самоврядування на районному і обласному рівнях, оскільки ради не мають своїх виконавчих структур; не розмежовано належним чином повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між ними та місцевими органами виконавчої влади; не врегульованим залишається питання управління комунальним майном, не визначено правовий статус об'єктів спільної власності територіальних громад; не на користь місцевого самоврядування розмежовано землі державної та комунальної власності; місцеві бюджети все ще не забезпечено достатніми джерелами їх наповнення; законодавчо не визначено статус, функції і повноваження територіальних громад, що є базовим елементом системи місцевого самоврядування. Зрештою, в Україні не забезпечено реалізації повною мірою на практиці основоположних принципів місцевого самоврядування, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування, якими є організаційна, правова та фінансова автономія органів місцевого самоврядування [53, с.105-106].

Розглянувши перелік функцій місцевого самоврядування, можна побачити, що вони впливають на широкий спектр суспільно-значимих питань. Кожна з них має бути повноцінно врегульована для надійної організації життя суспільства. Одне з центральних місць посідає забезпечення законності та правопорядку, охорона громадського миру та спокою. Значення місцевого самоврядування зростає в умовах побудови надійної політичної системи, що буде забезпечувати його відповідність загальнолюдським ідеалам та потребам. необхідним є посилення гарантії, особливо у сферах здійснення політичних та економічних відносин, де вирішуються найбільш важливі для соціального життя питання та забезпечуються стратегічні напрямки розвитку. Місцеве самоврядування позитивно впливає на організацію суспільного життя, оскільки є серцевиною встановлення загального порядку. Своїм існуванням сприяє утвердженню засад

демократії, захисту та забезпеченню дотримання загальнолюдських цінностей, безпеки, рівноваги інтересів у середині суспільства [87, с. 84].

За період існування незалежної України місцеве самоврядування поки ще не стало реальною невід'ємною складовою публічної влади. Боротьба гілок влади за перерозподіл владних повноважень перманентно віддзеркалювалася на регіональному рівні та відсувала на другий план основне питання державотворення – демократичну організацію місцевої публічної влади, що, у свою чергу, актуалізує вирішення проблеми інституалізації місцевого самоврядування. Ключовою передумовою зміцнення Української держави, подальшого розвитку громадянського суспільства є глибока і системна реформа місцевого самоврядування. В контексті суспільних, державно-управлінських перетворень в Україні актуалізується питання змін у моделі місцевої влади. Інституційний розвиток місцевого самоврядування з метою нормативно-правового та організаційного забезпечення реформування, а також координування дій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в питаннях реалізації заходів щодо реформи системи місцевого самоврядування, розширення повноважень влади на місцях, зміцнення матеріально-фінансової бази, забезпечення виконавчими функціями – завдання найближчої перспективи [84, с. 69].

Так, в Україні, на відміну від західноєвропейських держав, місцеві державні адміністрації функціонують із метою здійснення не контрольних-наглядних функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, а управління відповідними територіями. На місцях наявна застаріла система публічної влади: діють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, повноваження яких чітко не розмежовано. Це негативно позначається на їх діяльності, посилює безвідповідальність під час виконання ними своїх функцій. Зважаючи на важливість указаної проблеми, чітке законодавче закріплення розподілу повноважень між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування необхідно вирішувати першочергово. Так, територіальній громаді потрібно надати ширші повноваження в аспекті вирішення нею справ

місцевого значення, керуючись загальнодозвільним принципом «дозволено все, що не заборонено законом». У цій сфері потрібно вповноважити територіальну громаду здійснювати всі функції, крім тих, які чітко закріплені законодавством за місцевими державними адміністраціями. Це «створить конституційно-правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад та включення до питань місцевого значення широкого кола суспільних відносин, які виникають на локальному рівні [81, с. 60].

Практика розвинених демократичних країн доводить, що поєднання децентралізованої державної влади з розвиненим місцевим самоврядуванням є однією з найефективніших моделей на сучасному етапі. Основні передумови активізації процесу децентралізації в Україні пов'язані з виконанням вимог, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ в ЄС. Проте, Україна дещо повільно просувається в напрямі імплементації в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування і проблема комплексного реформування місцевого самоврядування залишається до кінця не вирішеною. Шляхи вирішення окреслених проблем не в останню чергу пов'язані з удосконаленням конституційного регулювання інституту делегованих повноважень [17, с. 160].

Крім положень Європейської хартії місцевого самоврядування Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 1998 року було ухвалено Рекомендацію № R (98) 12 «Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади», яка спрямована передусім на втілення принципів, закріплених ст. 8 Хартії з урахуванням інших основоположних принципів місцевого самоврядування (зокрема, правової, організаційної, матеріально-фінансової самостійності тощо). Додаток до Рекомендації містить керівні принципи, що визначають обсяг адміністративного нагляду, зокрема: 1) забезпечення здійснення органами місцевої влади їх повноважень, якщо закон не передбачає іншого; 2) сприяння визначенню «власних повноважень» через їх делегування, що призведе до зменшення доцільності нагляду; 3) чітке перерахування в статутних положеннях видів діяльності, які підлягають нагляду; 4) обмеження обов'язкового

адміністративного нагляду за діями певної важливості відповідно до службового становища; 5) зменшення а пріорі адміністративного контролю (коли для того, щоб рішення місцевої влади набуло чинності чи залишалось чинним, потрібне втручання урядового органу). Крім того, Додаток до Рекомендації містить керівні принципи, що визначають процедури нагляду. Так, щодо процедури нагляду в адміністративних органах рекомендовано: 1) за можливості забезпечувати існування лише одного наглядового органу першої інстанції; у разі, якщо потрібне втручання спеціалізованих наглядових органів (залежно від змісту діяльності, що підлягає перевірці), чітко визначення відповідних сфер компетенції таких органів з метою уникнення невизначеності щодо того, який саме орган повинен здійснювати нагляд; 2) встановлення в статутних документах часового ліміту, гарантованого наглядовому органу для здійснення а пріорі нагляду, й забезпечення, щоб у разі відсутності рішення протягом визначеного часу, це означало позитивну відповідь [139, с. 66].

З огляду на вищезазначене, очевидно, що в Україні для підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в екологічній сфері необхідно більш чітко визначити функції і повноваження та їх відповідальність за прийняття рішень. Слід також зазначити, що бракує гармонізації нормативно-правових актів у цій сфері на місцевому, регіональному та державному рівнях. Результатом є дублювання функцій і суперечки поза межами повноважень. Європейський досвід свідчить про доцільність розширення компетенції місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля та чіткого визначення повноважень муніципальних органів влади. Ефективність та результативність реалізації діяльності муніципальних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища з метою забезпечення сталого використання природи та охорони навколишнього природного середовища залежить від чіткого розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та законодавчого регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування за свої рішення [165, с. 183].

Важливим є питання – звідки взяти противагу місцевим громадам так, щоб вона не перетворювалась на альтернативну владу на місцях і це не породжувало конфліктів. Логічно знову звернутись до міжнародного досвіду.

Зараз поняття «префект» у різних країнах трактується по-різному, але його суть залишається майже однаковою – це особа, що перебуває на певній адміністративній посаді, має відповідні управлінські повноваження та бере участь у здійсненні місцевого самоврядування на відповідній території.

Експерти-науковці, автори реформи місцевого самоврядування, вважають, що для України найкраще використати як найбільш оптимальну модель досвід Франції, Польщі та Румунії, котрі пройшли шлях децентралізації влади. Можна порівняти ті функції, які виконує префект у вищезгаданих країнах, з тими, які має виконувати ця особа у нашій державі, відповідно до запропонованого законопроекту про внесення змін до Конституції України [73, с. 28].

Необхідно виокремити такі групи проблем і недоліків адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади в Україні: 1) політико-правові: незадовільні темпи здійснення реформи, невідповідність проміжних результатів адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади запланованим; зниження якості та ефективності управлінських, зокрема політичних, рішень, що приймаються на місцях; відсутність конституційної основи проведення реформи, що ставить під сумнів деякі заходи, наприклад, новий адміністративно-територіальний устрій і територіальну організацію місцевої влади; 2) організаційні: проблеми надання якісних послуг населенню, що стосується передусім зниження доступності для деяких регіонів медичних та освітніх послуг, а також деяких інших видів соціальних послуг і послуг, що надаються через центри надання адміністративних послуг; нестача висококваліфікованих кадрів; 3) фінансово-бюджетні: відсутність відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за власну некомпетентність у розпорядженні коштами місцевого бюджету; нерівномірність розподілу фінансових можливостей об'єднаних територіальних громад, деякі з яких є більш привабливими для бізнесу за своїм географічним, природним, кліматичним становищем тощо, а інші – менш

привабливими; 4) адміністративно-контрольні: зростання рівня корупції та зловживань серед органів місцевого самоврядування; проблема забезпечення адміністративного контролю за правомірністю рішень органів місцевого самоврядування у поєднанні зі збереженням самостійності органів місцевого самоврядування та недопустимості втручання держави у їх діяльність та ін. На сучасному етапі реформування особливо актуальними є проблеми, пов'язані із запровадженням правового режиму воєнного стану та новими завданнями, що постали перед органами місцевого самоврядування у зв'язку з запровадженням правового режиму воєнного стану, а саме: проблема суттєвої нестачі власних бюджетних надходжень на виконання покладених на ці органи завдань і функцій, у тому числі додаткових, зумовлених потребами оборони, відновлення пошкоджених територій, виконання додаткових функцій щодо організації роботи з внутрішньо переміщеними особами; у таких умовах важливого значення набуває можливість участі органів місцевого самоврядування у співробітництві із зарубіжними партнерами та асоціаціями у напрямі реалізації заходів щодо відбудови зруйнованих внаслідок воєнних дій міст та інших населених пунктів, залучення міжнародної допомоги та отримання міжнародних грантів у рамках такого співробітництва [79, с. 67].

Отже, проблеми адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади в Україні охоплюють широкий спектр викликів, які включають політико-правові, організаційні, фінансово-бюджетні та адміністративно-контрольні аспекти. Ці виклики варіюються від повільного прогресу реформ та невідповідності проміжних результатів очікуванням, до проблем з якістю управлінських рішень на місцях та відсутності конституційної основи для реформ. Існують також важливі організаційні виклики, включаючи проблеми з наданням якісних послуг населенню, особливо в галузях медицини та освіти, та нестачу кваліфікованих кадрів. Фінансово-бюджетні проблеми охоплюють відсутність відповідальності місцевих органів за некомпетентне розпорядження коштами та нерівномірний розподіл фінансових ресурсів серед територіальних громад. Адміністративно-контрольні виклики включають зростання рівня корупції серед

місцевих органів влади та проблеми з забезпеченням адекватного контролю за їх діяльністю, зберігаючи при цьому їхню автономію. Додаткові труднощі, які виникають у контексті правового режиму воєнного стану, стосуються нестачі бюджетних надходжень для місцевих органів влади та збільшення їх завдань, пов'язаних із обороною та допомогою внутрішньо переміщеним особам, а також важливість міжнародного співробітництва у відбудові зруйнованих територій.

### **Висновки до Розділу 3**

Предметом діяльності територіальної громади в закордонних країнах найчастіше є умовно визначені і не деталізовані в конституціях «публічні справи», при чому ступінь деталізації є більшим в країнах нової демократії (східноєвропейські постсоціалістичні країни), оскільки в західноєвропейських країнах інститут діяльності територіальної громади в більшій мірі спирається на тривалому історичному досвіді і усталеній інституціональній практиці, яка не потребує детальних покрокових інструкцій суб'єктам публічного адміністрування для того, щоб уникати конфліктів і невизначеності в своїй діяльності.

Виходячи з цього, детальне визначення підстав і меж адміністративної правосуб'єктності територіальної громади і її органів, включаючи розмежування з адміністративною правосуб'єктністю держави і органів виконавчої влади, включно з визначенням доктринальної різниці між територіальною громадою і державою, з позицій того, що носієм державної влади є народ України, а суб'єктами публічного адміністрування є держава і територіальні громади, що є похідними від держави суб'єктами адміністративного права і реалізують місцевий публічний інтерес одночасно зі здійсненням делегованих повноважень державної влади, не протиставляючи, а поєднуючи ці два ключові елементи власної адміністративної правосуб'єктності.

Удосконалення концепції територіальної громади як суб'єкта, що здійснює публічне адміністрування у формах місцевого самоврядування та реалізації делегованих повноважень державної влади передбачає декілька ключових вихідних положень.



Як в Конституції України, так і в профільному законі слід змістити акценти з поняття «місцеве самоврядування» на поняття «територіальна громада» і поіменувати відповідним чином як розділ Конституції, так і Закон. В результаті зніметься невірне доктринальне уявлення, ніби територіальна громада є функцією від права на місцеве самоврядування, територіальна громада набуде значення першорядного суб'єкта, який від імені і спільно з державою, будучи уповноваженим не тільки жителями території (місцеве самоврядування) а і державою (делеговані повноваження з здійснення державної влади) реалізує свою адміністративну правосуб'єктність нероздільної дуалістичної природи через вертикальні і горизонтальні публічні адміністративні правовідносини за участі органів місцевого самоврядування, інших територіальних громад, громадян України, органів державної влади і держави в цілому, як центрального суб'єкта адміністративних правовідносин.

Як наслідок, говорячи про правовий інститут муніципального права, слід вести мову в першу чергу як про складову частину адміністративного права, не зводячи сутність територіальної громади лише до вирішення самоврядних питань, з огляду на настільки значний масив делегованих повноважень, якими нині володіє територіальна громада, а і про реалізацію публічного адміністрування на місцевому рівні, включно з проведенням місцевої державної політики. Аргументом на користь такого бачення є, не в останню чергу, партійний принцип формування представницьких органів у територіальних громадах з понад 10 тис. виборців, наявність суттєвих контрольних повноважень, тощо.

Важливим є принцип самоорганізації громад, що передбачає можливість жителів населених пунктів вільно виходити і входити до об'єднаних територіальних громад, що робить територіальну громаду гнучким самоконструйованим суб'єктом адміністративних правовідносин і втілює принцип народовладдя на практиці, настільки, наскільки це можливо з урахуванням меж районів та областей, які так само в перспективі не повинні існувати непорушно, а мають організовуватись виходячи з єдності інтересів територіальних громад, з урахуванням розумних запобіжних механізмів, які б

захищали адміністративно-територіальний устрій від впливу ситуативних настроїв.

Запровадження і розвиток інституту префектів одночасно з згортанням районних державних адміністрацій покликані зняти опозитний характер влади на місцях і численні пов'язані з цим управлінські конфлікти, вивівши територіальну громаду на місце ключового суб'єкта публічного адміністрування, який поєднує в собі місцеве самоврядування і здійснення делегованих повноважень державної влади.

І врешті, слід завершити історію з так званими «делегованими» повноваженнями виконкомів сільських, селищних і міських рад, яке є евфемізмом в тому сенсі, що делегування на підставі закону, на невизначений термін, в безспірному порядку, без можливості виконавця делегованих повноважень відмовитись від них - це є не що інше, як покладення частини державно-владних функцій на територіальну громаду, що абсолютно вкладається в викладену вище концепцію адміністративної правосуб'єктності територіальної громади і має бути назване своїм ім'ям – здійснення окремих функцій державної влади територіальною громадою як суб'єктом адміністративного права наряду з місцевим самоврядуванням.

## ВИСНОВКИ

1. Територіальна громада як єдність жителів, об'єднаних 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, представляє собою спільноту осіб, що мають властивий адміністративним правовідносинам публічний інтерес місцевого значення – якнайповніше задоволення соціальних, культурних, релігійних, екологічних, інфраструктурних, економічних потреб з урахуванням специфіки громади, що виражається в географічних, історичних особливостях, переконаннях і уявленнях місцевих жителів про те, яким повинно бути належне регулювання питань місцевого значення.

Для реалізації даної специфіки в законодавстві встановлюється компетенція територіальної громади у регулюванні адміністративних правовідносин місцевого значення, яка представляє собою комплекс питань, віднесених до відання як безпосередньої діяльності членів територіальної громади (місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, діяльність органів самоорганізації населення) так і питання, віднесені до компетенції сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови, районних та обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

2. Територіальна громада виступає в адміністративних правовідносинах як особливий суб'єкт, що не наділений суверенітетом державної влади, що характерно для переважної більшості адміністративних правовідносин, але в силу визнання Конституцією України за територіальною громадою особливого роду адміністративної суб'єктності, яка передбачає публічне адміністрування справами місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

В такій конструкції джерелом організуючої і впорядковуючої ролі територіальної громади є її походження від державної влади, а дієвість цієї ролі забезпечується використанням державного примусу, при збереженні громадою

ролі самостійного суб'єкта адміністративного права, в тому числі здатності органів місцевого самоврядування територіальної громади бути позивачем і відповідачем в адміністративних судах. Така форма суб'єктності, тим не менше, не є делегованою, не походить від повноважень виконавчої влади, проте і не складає собою самостійної муніципальної влади, яка б виступала противагою державній владі, як інколи помилково вказується в літературі. Отже, конституційне право на місцеве самоврядування територіальної громади є джерелом адміністративних владних повноважень, за допомогою яких реалізується місцеве самоврядування.

Другою істотною частиною адміністративної правосуб'єктності територіальної громади є здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень з публічного адміністрування питань, початково визначених, як прерогатива державної влади, проте іманентно і невідчужувано, без можливості відмови від їх здійснення, закріплених за відповідними органами місцевого самоврядування. Дана форма правосуб'єктності територіальної громади є похідною від правосуб'єктності органів державної виконавчої влади і наданий територіальним громадам як певного роду додаткове навантаження на їх організаційну інфраструктуру з міркувань оптимізації публічного адміністрування на місцях, проте законодавцем зафіксована особлива делегована роль таких повноважень в компетенції територіальних громад, що не виключає перекладення їх в майбутньому на іншого суб'єкта, що не буде вважатись звуженням компетенції і позбавленням територіальної громади повноважень.

3. Структура повноважень територіальної громади в адміністративних правовідносинах визначається складною організацією структури місцевого самоврядування в Україні, внаслідок чого є групи повноважень, які реалізуються різними суб'єктами і входять до різних компетенційних груп, як було вказано у попередньому висновку.

Таким чином можна говорити про власні адміністративні повноваження територіальної громади, які реалізуються шляхом проведення місцевого

референдуму, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, повноважень сільських, селищних міських рад, повноважень районних та обласних рад у вирішенні спільних питань територіальних громад (частина яких в свою чергу делегується відповідним місцевим державним адміністраціям) що в своїй сукупності складають адміністративну правосуб'єктність місцевої громади і реалізуються у відповідних правових формах, не втрачаючи свого єдиного джерела – публічного інтересу територіальної громади, спрямованого на оптимальний рівень забезпеченості справ громади належним управлінням.

Складніше ідентифікувати реалізацію делегованих адміністративних повноважень, таких, наприклад, як притягнення до адміністративної відповідальності, яке здійснюється виконками сільських, селищних міських рад, адже територіальна громада лише формує через діяльність місцевої ради даний орган, але держава його уповноважує на здійснення адміністративних повноважень від свого імені.

Але і такі повноваження, передані на засадах законодавчого делегування не можуть не відноситись до територіальної громади, і в такому сенсі, територіальна громада надає державі свої інфраструктурні можливості у вигляді виконкому для участі в адміністративних відносинах, і якщо відштовхуватись від того, що виконком є органом територіальної громади, то і територіальна громада через свій орган задіяна в реалізації адміністративних правовідносин шляхом здійснення делегованих повноважень.

Отже, територіальна громада реалізує свою адміністративну правосуб'єктність через комплекс адміністративних повноважень, частину з яких здійснює сама територіальна громада шляхом волевиявлення на організаційно-установчих процедурах – виборах рад, сільського, селищного, міського голови, місцевому референдумі. Частина повноважень реалізується через сільського, селищного, міського голову. Переважну частину адміністративної правосуб'єктності територіальна громада реалізує через виконками сільських, селищних, міських рад, у вигляді системи власних і делегованих державою на підставі закону повноважень, а також шляхом делегування власних спільних

повноважень від обласних та районних рад до відповідних державних адміністрацій на підставі закону, або за умови прийняття районною чи обласною радою відповідного рішення про делегування частини власних повноважень.

4. Територіальна громада будучи суб'єктом адміністративних правовідносин здійснює участь у відповідних правовідносинах організаційно-установчого характеру. До них відносяться такі, що здійснюються громадою безпосередньо.

Також до адміністративних правовідносин організаційного характеру відносяться такі, що територіальна громада здійснює через представницький орган – сільську, селищну, міську раду.

Виконавчий комітет сільської, селищної міської ради організаційних адміністративних повноважень не здійснює, що зумовлено конструкцією вітчизняної моделі місцевого самоврядування, яка спирається на принцип розподілу повноважень, аналогічний до конституційного принципу розподілу влад. При цьому переважна частина адміністративно-правових актів місцевої ради, включаючи такі важливі організаційно-установчі повноваження як вирішення питань адміністративно-територіального устрою готуються і вносяться на розгляд ради саме виконавчим комітетом.

Сільський, селищний, міський голова як основне організаційно-установче адміністративне повноваження забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади, при чому це повноваження не є делегованим, а є іманентною територіальній громаді адміністративною правомочністю, що ще раз підтверджує не опозитний, а похідний від державної влади характер місцевого самоврядування територіальної громади.

Районні та обласні ради виконують організаційно-установчі адміністративні повноваження від імені територіальних громад, спільні інтереси яких представляють.

Організаційно-установчі адміністративні повноваження районних та обласних рад не делеговані на підставі закону відповідним державним

адміністраціям, і як впливає з їх суті, не можуть бути предметом такого делегування.

5. До адміністративних правовідносин з розвитку територіальної громади в першу чергу відносяться відносини з управління майном і фінансовими ресурсами, регулювання економічної діяльності на території громади, управління в гуманітарній і соціальній сферах. Такі відносини є адміністративними за своєю суттю, якщо вони ґрунтуються на владі і підпорядкуванні і складаються в сфері публічного управління на місцевому рівні.

В адміністративних правовідносинах розвитку територіальна громада бере участь як суб'єкт адміністративних правовідносин через представницькі і виконавчі органи, здійснення прямої участі в адміністративних правовідносинах в даному разі неможливе і недоцільне, за виключенням того, коли відносини розвитку є настільки важливими, що набувають статусу організаційно-установчих і виносяться в такому вигляді на місцевий референдум. В усіх інших випадках, включаючи загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи в яких задіяні жителі громади, участь у адміністративних відносинах бере представницький орган.

Повноваження в межах адміністративних правовідносин розвитку здійснюються сільською, селищною міською радами.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад реалізуючи адміністративну правосуб'єктність територіальної громади щодо відносин розвитку території приймають рішення в межах самоврядних повноважень та в рамках делегованих адміністративних повноважень, які надані їм Законом.

Відповідні місцеві державні адміністрації виконують в якості делегованих на підставі закону районними та обласними радами адміністративні повноваження з розвитку.

6. Всі адміністративно-контрольні повноваження здійснюються територіальною громадою як частина адміністративної правосуб'єктності через відповідні органи місцевого самоврядування. Сільська, селищна, міська рада здійснює низку контрольних адміністративних повноважень. Виконком

сільської, селищної, міської ради здійснює власні адміністративні контрольні повноваження, а також виконкомом сільської, селищної, міської ради здійснюються делеговані адміністративні контрольні повноваження. Контрольні повноваження, районні та обласні ради делегують згідно закону відповідним державним адміністраціям. Okремо передбачено законом, що обласні ради делегують обласним державним адміністраціям низку повноважень.

7. Предметом діяльності територіальної громади в закордонних країнах найчастіше є умовно визначені і не деталізовані в конституціях «публічні справи», при чому ступінь деталізації є більшим в країнах нової демократії (східноєвропейські постсоціалістичні країни), оскільки в західноєвропейських країнах інститут діяльності територіальної громади в більшій мірі спирається на тривалому історичному досвіді і усталеній інституціональній практиці, яка не потребує детальних покрокових інструкцій суб'єктам публічного адміністрування для того, щоб уникати конфліктів і невизначеності в своїй діяльності.

Виходячи з цього, детальне визначення підстав і меж адміністративної правосуб'єктності територіальної громади і її органів, включаючи розмежування з адміністративною правосуб'єктністю держави і органів виконавчої влади, включно з визначенням доктринальної різниці між територіальною громадою і державою, з позицій того, що носієм державної влади є народ України, а суб'єктами публічного адміністрування є держава і територіальні громади, що є похідними від держави суб'єктами адміністративного права і реалізують місцевий публічний інтерес одночасно зі здійсненням делегованих повноважень державної влади, не протиставляючи, а поєднуючи ці два ключові елементи власної адміністративної правосуб'єктності.

8. Удосконалення концепції територіальної громади як суб'єкта, що здійснює публічне адміністрування у формах місцевого самоврядування та реалізації делегованих повноважень державної влади передбачає декілька ключових вихідних положень.

Як в Конституції України, так і в профільному законі слід змістити акценти з поняття «міське самоврядування» на поняття «територіальна громада» і



поіменувати відповідним чином як розділ Конституції, так і Закон. В результаті зніметься невірне доктринальне уявлення, ніби територіальна громада є функцією від права на місцеве самоврядування, територіальна громада набуде значення першорядного суб'єкта, який від імені і спільно з державою, будучи уповноваженим не тільки жителями території (місцеве самоврядування) а і державою (делеговані повноваження з здійснення державної влади) реалізує свою адміністративну правосуб'єктність нероздільної дуалістичної природи через вертикальні і горизонтальні публічні адміністративні правовідносини за участі органів місцевого самоврядування, інших територіальних громад, громадян України, органів державної влади і держави в цілому, як центрального суб'єкта адміністративних правовідносин.

Як наслідок, говорячи про правовий інститут муніципального права, слід вести мову в першу чергу як про складову частину адміністративного права, не зводячи сутність територіальної громади лише до вирішення самоврядних питань, з огляду на настільки значний масив делегованих повноважень, якими нині володіє територіальна громада, а і про реалізацію публічного адміністрування на місцевому рівні, включно з проведенням місцевої державної політики. Аргументом на користь такого бачення є, не в останню чергу, партійний принцип формування представницьких органів у територіальних громадах з понад 10 тис. виборців, наявність суттєвих контрольних повноважень, тощо.

Важливим є принцип самоорганізації громад, що передбачає можливість жителів населених пунктів вільно виходити і входити до об'єднаних територіальних громад, що робить територіальну громаду гнучким самоконструйованим суб'єктом адміністративних правовідносин і втілює принцип народовладдя на практиці, настільки, наскільки це можливо з урахуванням меж районів та областей, які так само в перспективі не повинні існувати непорушно, а мають організовуватись виходячи з єдності інтересів територіальних громад, з урахуванням розумних запобіжних механізмів, які б захищали адміністративно-територіальний устрій від впливу ситуативних настроїв.

Запровадження і розвиток інституту префектів одночасно з згортанням районних державних адміністрацій покликані зняти опозитний характер влади на місцях і численні пов'язані з цим управлінські конфлікти, вивівши територіальну громаду на місце ключового суб'єкта публічного адміністрування, який поєднує в собі місцеве самоврядування і здійснення делегованих повноважень державної влади.

І врешті, слід завершити історію з так званими «делегованими» повноваженнями виконкомів сільських, селищних і міських рад, яке є евфемізмом в тому сенсі, що делегування на підставі закону, на невизначений термін, в безспірному порядку, без можливості виконавця делегованих повноважень відмовитись від них - це є не що інше, як покладення частини державно-владних функцій на територіальну громаду, що абсолютно вкладається в викладену вище концепцію адміністративної правосуб'єктності територіальної громади і має бути назване своїм ім'ям – здійснення окремих функцій державної влади територіальною громадою як суб'єктом адміністративного права наряду з місцевим самоврядуванням.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Анастасов О. Коваль Ю. Трансформація інституту місцевого самоврядування України у контексті європейського досвіду. Освіта регіону. 2013. №2. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/1029>
2. Анісімов К.І. Роль органів місцевого самоврядування в організації взаємодії поліції та територіальних громад. Правовий часопис Донбасу № 2 (79) 2022. с.40-47
3. Банчук О. Заступник Міністра юстиції України. Важливо, щоб Закон про адміністративну процедуру запрацював на повну силу. 15.11.2023. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/oleksandr-banchuk-vajливо-schob-zakon-pro-administrativnu-protseduru-zapratsyuvav-na-povnu-silu>
4. Батажок С. Г. Доходи місцевих бюджетів як основа фінансових незалежності органів місцевого самоврядування. Формування ринкових відносин в Україні. 2016. №2 (177) с. 86-91
5. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О.В. Батанов / За заг. ред. В.Ф.Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
6. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2. – С. 51-57.
7. Безпалько О.М. Роль територіальних громад у забезпеченні місцевого економічного розвитку: теоретичні засади дослідження. Економіка і організація управління № 1 (33) 2019. с. 116-123
8. Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. Регіональна економіка. 2018. №1(87). С. 30-39
9. Беновська Л.Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. Регіональна економіка. 2018. №1. С. 30-39
10. Бисага Ю.Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження. дис. канд юр. наук. 12.00.01 Київ. 2011. 205 с.

11. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. Теорія та практика державного управління. 2017. № 1 (56). С. 1-6.

12. Богуцький І. Обґрунтована територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади: проблеми визначення. Journal «ScienceRise: Juridical Science». 2019. №1(7). С. 18-22

13. Бондарчук Л.В., Урбанович В.А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Науковий огляд. 2015. № 11 (21). С. 1-9.

14. Бортнікова А.В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації як об'єкт наукової рефлексії вітчизняних учених. S.P.A.C.E./Society, Politics, Administration in Central Europe : електронний науково-практичний журнал. 2018. вип. 9 С. 18-22

15. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. №11. С. 70-75

16. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні Аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень – К., 2011. – 54 с.

17. Гаращук І.В. Сучасні аспекти теоретико-правового забезпечення реалізації принципу субсидіарності в процесі децентралізації в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2022. Випуск 43. С. 154-164

18. Гедікова Н.П. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні на основі досвіду Польщі. Політикус : наук. журнал. 2020. № 3. С. 13–19.

19. Глизнер С. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. Науковий журнал «Політикус». Випуск 1. 2019. с. 36-40

20. Глоба Д. М., Ємельяненко К. О. Формування та діяльність сил територіальної оборони в громадах України під час воєнного стану. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2022 №

58. С. 11-15

21. Глухачов Є.Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи / Є.Ф. Глухачов // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник. – Х.: УАДУ ( ХФ). – 2001. – № 1(9). – С.42- 43

22. Голик Ю. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування: теоретико-правова характеристика. Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ. 2022. Спеціальний випуск №2. с. 586-592

23. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. Політичні інститути та процеси. 2021. № 1. С. 22-40

24. Гринчишин І.М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду в Україні. 2018. Випуск 6. С. 51-56

25. Гришук М.В. Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі. автореф. дис. канд. політ. наук. Одеса. 2007. 18 с.

26. Грінько А.А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. 2015. №17. Том 1. с.164-165

27. Грובהва В.П. Конституційні засади місцевого самоврядування та його системи в Україні. 2011 р. С. 167-173 URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK\\_Ewjfw9qF7-WCAxV\\_QfEDHXIVCaoQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fjournals.visnyk-onu.od.ua%2Findex.php%2Flaw%2Farticle%2Fdownload%2F341%2F336&usg=AOvVaw27hgBz57HBmzZ4cytPVTx1&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK_Ewjfw9qF7-WCAxV_QfEDHXIVCaoQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fjournals.visnyk-onu.od.ua%2Findex.php%2Flaw%2Farticle%2Fdownload%2F341%2F336&usg=AOvVaw27hgBz57HBmzZ4cytPVTx1&opi=89978449)

28. Гулак Л.С. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. Вісник Львівської політехніки. 2014. Випуск 1 Номер 801(2), 2014. С. 40-45

29. Гулак О. В., Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю. Реалізація адміністративної компетенції територіальної громади в галузі екологічних

відносин. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія Юридична. 2023. Вип.38. С. 448-453.

30. Гуненкова О. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. Науковий вісник. 2016. Вип. 16-17 URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-1617-2016/municipalni-administratyvni-poslugu-yak-osoblyvyy-vyd-diyalnosti>

31. Даниленко А.П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. Право і суспільство. 2013. № 6. С. 187-190

32. Дацишин М. Національний консультант Ради Європи. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? Реанімаційний пакет реформ. 11.08.2022. URL: <https://rpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriaduvannia-vid-naslidkiv-viyny/>

33. Деякі питання щодо організації надання безоплатної первинної правничої допомоги органами місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2023 р. № 1088 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2023-п#Text>

34. Дзюба І.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні. Дис канд. юр. наук. Дніпро. 2022.

35. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів місцевих рад. автореф дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ. 2009. – 20 с.

36. Довідник із питань надання адміністративних послуг старостами. Н. В. Шамрай, Н. О. Ткач, А. О. Лещенко, А. В. Малюга, Н. П. Мацвейко, І. О. Дубиківська, Н. А. Гайдамака, Р. В. Дашутіна, О. В. Андрєєв. 104 с. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/dovidnyk-iz-pytan-nadannya-administratyvnykh-posluh-starostamy>

37. Донченко В. В. Лялюк О. Ю. Правове регулювання підготовки кадрів в органах місцевого самоврядування Право і суспільство. – 2020. – № 1. – С. 35–42.

38. Дурман М.О. Дрожжин Д.Ю. Інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування. Науковий вісник: Державне управління No1(3)

2020. с.84-96

39. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року: Хартію ратифіковано Законом від 15. 07. 97 № 452/97-ВР URL: <http://portal.rada.gov.ua>

40. Європейська хартія місцевого самоврядування. Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. 2017. 60 с. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>

41. Ємельяненко К. О. Правова культура як елемент управлінської діяльності в органах місцевого самоврядування в Україні. Науково-практичний журнал "Право. Людина. Довкілля" 2021. Том 12, № 1, С. 12-19.

42. Ємельяненко К. Утворення старостинських округів в об'єднаних територіальних громадах. Підприємництво, господарство і право: загальноукраїнський науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2021. № 3. С. 207-211.

43. Жадан О. В., Гончаренко М.В., Технологічні аспекти надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. с. 80-90. URL: <https://maup.com.ua/assets/files/expert/19/5.pdf>

44. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. канд. юрид. наук 12.00.07 Київ. 2008. – 20 с.

45. Загуменна Ю.О., Лазарєв В.В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991-2019 роки). Право і безпека. 2020. №2 (77). С. 106-117

46. Залуцький І.Р., Присяжнюк Ю.І. Концептуальні засади та механізми стимулювання розвитку сільських територіальних громад в контексті соціально-економічних пріоритетів ЄС. Socio-economic problems of the modern period of Ukraine. 2018 Випуск4(132). С. 73-78

47. Західна О.Р., Петришин Х.Р. Бюджетна децентралізація: аналіз її впровадження в Україні та світі. Молодий вчений. 2022. №4 (104). С.80-85

48. Заяць Н.В. Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Юридичний вісник. 2011.№ 3(20). С. 34-39

49. Іваницька С., Бакало Н., Деркач О., Соціальний маркетинг в системі місцевого самоврядування. Економіка і регіон. 2022. №1. С. 75-81

50. Кириченко Ю.М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 24 Том 3. 2014. С. 59-62

51. Кириченко Ю.М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища. Юридичний науковий електронний журнал. № 2/2020. с. 226-229

52. Кириченко, Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Юлія Миколаївна Кириченко; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Харків, 2019. - 44 с.

53. Ключевський В.І. Органи місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення. Вчені записки ТНУ ім. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 30 (69) №6. 2019. С. 102-108

54. Ковбас І.В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. №2. С. 135-138

55. Конституційно-правове забезпечення реформи децентралізації влади: вітчизняний та зарубіжний досвід ; редкол.: Ю. П . Битяк, І. І . Бодрова, П. М . Любченко [та ін.]; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Харків : Право, 2020. – 236 с. – (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 25).

56. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>.

57. Король В. Адміністративна реформа та перспективи розвитку місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/11531/1/Statia%2012.pdf>

58. Косиця О. Наукові погляди на роль старости в системі місцевого



самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право. 2023. №79. Том 2. С. 69-73

59. Кравченко І. О., Роговенко О. В. Контроль – як правовий інструмент у боротьбі з корупцією в умовах сталого розвитку громад. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. Випуск 36/2023. С. 505-511.

60. Кравченко І. О., Роговенко О. В. Щодо забезпечення сталого розвитку місцевого самоврядування: баланс аспектів. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. Випуск 37/2023. С. 167-174

61. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. а втореф. дис. канд. юр. наук. 12.00.02. Одеса. 1999 р.

62. Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю., Гулак О. В. Устрій об'єднаних територіальних громад поствоєнного періоду: теоретико-правовий аспект // Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія: "Юридичні науки". 2023. № 10. С. 42-48

63. Ладиченко В. В., Максименко Ю. П. Статус і повноваження виконавчого комітету в системі місцевого самоврядування України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України 2021, № 2, с. 37-48

64. Ладиченко В.В., Гулак О.В., Данилюк Ю.В. Забезпечення безпеки та правопорядку органами місцевого самоврядування: сучасний стан та шляхи врегулювання Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2021. - № 4. - С. 31-39.

65. Ладиченко В.В., Данилюк Ю.В., Ємельяненко К.О. Судовий захист прав об'єднаних територіальних громад: практичний аспект. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2021. № 3. С. 67–77.

66. Лазор А.О., Лазор О.Д. Компетенця та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Аналіз співвідношення у правовому та науковому вимірах. Держава та регіони. Серія Державне управління. 2011. №1. с. 58-66

67. Лещух А.Р. Правові основи забезпечення органами місцевого самоврядування профілактики адміністративних правопорушень. Науковий віник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2008. №3. с. 1-7 URL: [https://www.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/library/visnyky/nvsy/03\\_2008/08larpap.pdf](https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/library/visnyky/nvsy/03_2008/08larpap.pdf)

68. Лиска О.Г. Місцеве самоврядування як природне право територіальної громади. Гуманітарний віник ЗДІА. 2008. Випуск 32. С. 220-227

69. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 02 – «Конституційне право» Київ, 2003. - 19 с.

70. Лісніченко А. Територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України. Національний юридичний журнал. Теорія та практика. Вересень 2019. С.67-71

71. Лозінський В.О. Адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громади в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. Випуск 2(23) Том 5, частина 1, 2018, с.131-135

72. Луців І.І. Оптимізація діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2021. Серія Право. Випуск 64. с. 245-249

73. Лялюк О. Ю. Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України Проблеми законності : зб. наук. пр. – Харків, 2020. – Вип. 148. – С. 26–35.

74. Лялюк О. Ю. Практичні приклади формування та вирішення окремих колізій та правової невизначеності у сфері місцевого самоврядування Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держав. буд-ва та місцевого самоврядування . - Харків : Право, 2022. - Вип. 43. - С. 92-106.

75. Майстро С.В. Розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6622/1/05.pdf>

76. Макаров Г.В., Держалюк О.М., Каплан Ю.Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. К., 2011. 54 с.

77. Малько Ю. Конвергенція політики сільського розвитку в європейському просторі. Демократичне врядування: [електрон. зб. наук. пр.]. 2014. Вип. 15.

78. Маркевич О. Адміністративні послуги в контексті децентралізації. Юридична газета. №27-28 (525-526) 05 липня 2016. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativni-poslugi-v-konteksti-decentralizaciyi.html>

79. Мартищенко С.Л. Проблемні питання здійснення адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади в Україні. Часопис Київського університету права. 2023. №1. С. 64-69

80. Марцун М. Повноваження органів місцевого самоврядування у справах про адміністративні проступки щодо порушення правил карантину людей. Вісник Тернопільського Національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. С. 158-161 URL: <http://dspace.tnpu.edu.ua/bitstream/123456789/25824/1/Martsun.pdf>

81. Мельничук О.Ф. Сухоребра Т.І. Удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. №1. С. 59-61

82. Методичні роз'яснення щодо регуляторності рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів в розрізі постанови Верховного суду від 10.12.2021 у справі № 0940/2301/18 Державна регуляторна служба. URL: <https://www.drs.gov.ua/press-room/metodychni-roz-yasnennya-shhodo-regulyatornosti-rishen-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-pro-vstanovlennya-mistsevyh-podatktiv-zboriv-v-rozrizi-postanovy-verhovnogo-sudu-vid-10-12-2021-u-spravi-094/>

83. Михайлюк Я.Б. Надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування: проблемні аспекти та шляхи удосконалення. С. 136-138. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9667/Михайлюк%20Я.Б.%20Нада>

ння%20адміністративних%20послуг%20органами%20місцевого%20самоврядування%20проблемні%20аспекти%20та%20шляхи%20удосконалення%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y

84. Мішин С.І. Історичне поняття місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики. 2019. Вип. 63. С.60-72

85. Молодожен Ю.Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України. Університетські наукові записки. 2006. №2 (18). С. 347-352

86. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. №4. С. 166-174.

87. Назаренко О.А. Місцеве самоврядування: поняття, ознаки, функції. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2013. Випуск 21. Частина II. Том 1. С. 82-85

88. Науменко А. В. Лялюк О. Ю. Проблеми правового регулювання електронного урядування у сфері місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах Право і суспільство. – 2020. – № 1. – С. 69–75.

89. Наумкіна С. Бризгунова Європейська система місцевого самоврядування та її креативне втілення в сучасній Україні. Освіта регіону. 2013. №2. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/1040>

90. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю., Большакова В.О. Проблемні аспекти в межах процесу децентралізації у сфері земельних відносин в світлі введення в обіг земель сільськогосподарського призначення. Приватне та публічне право. 2021. № 2. С. 31-35. URL: [http://pp-law.in.ua/archive/2\\_2021/8.pdf](http://pp-law.in.ua/archive/2_2021/8.pdf)

91. Нежевело В.В., Роговенко О.В., Петрова Н.О., Мироненко А.О. Розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету: Серія: Право. Випуск 78. Том 1. – 2023. С. 359-363.

92. Огляд практики адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах. підготовлено Центром експертизи

доброго врядування Департаменту демократичного врядування Генерального директорату II – з питань демократії Ради Європи у співпраці з Маркіяном Дацишином, експертом Ради Європи (Україна). URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGPAD20202\\_UKR.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGPAD20202_UKR.pdf)

93. Одарченко К. Голова політичної партії «Національна платформа» Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. ЛБ.уа 30 листопада 2023 р. URL: [https://lb.ua/blog/katerina\\_odarchenko/586766\\_mistseve\\_samovryaduvannya\\_umovah.html](https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_umovah.html)

94. Олексюк В. П. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт адміністративно-правових відносин. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2020. 11(3). С. 143-151.

95. Олексюк В.П. Запровадження земельного банку територіальної громади. Збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання приватноправового регулювання в умовах євроінтеграції», присвяченої 125-річчю заснування Національного університету біоресурсів і природокористування України. Київ. 2023. с. 123-126.

96. Оніщик Ю. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. Вісник АПСВТ 2018. №1. С. 62-64

97. Опанасюк Ю.А., Линник С.О., Мельник Ю. М., Гириченко Ю.Г. Удосконалення інформаційного забезпечення адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Державне управління. 2020. №3(5). С. 177-194

98. Остапенко О.Г., Барановська Т.М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. Державне управління: удосконалення і розвиток №10, 2015 URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>

99. Офіс реформ Кабінету Міністрів України. Офіційний портал. Нова система адміністративно-територіального устрою районного (субрегіонального) рівня. URL: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya>

100. Павлович-Сенета Я.П. Розподіл повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування – один із напрямів реформування

адміністративно-територіального устрою України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2009. №2. С. 1-9 URL: [https://www.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/library/visnyky/nvsy/02\\_2009/09pypuvu.pdf](https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/library/visnyky/nvsy/02_2009/09pypuvu.pdf)

101. Пак Н. Т., Буняк Н. М. Місцеве самоврядування в сучасних реаліях // Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". 2023. №2.

102. Паламарчук І. В. Публічне правонаступництво в системі місцевого самоврядування України. Наукові розвідки з актуальних проблем публічного та приватного права: матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 24 квітня 2021 року). Київ : Київський університет імені Бориса Грінченка, 2021. С. 163–166.

103. Панькова З.Л. Аналіз проблем надання адміністративних послуг у сфері економіки та шляхи їх вирішення. Актуальні проблеми держави і права. 2016. URL:

<http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8948/Панькова%20З.%20Л.%20Аналіз%20проблем%20надання%20адміністративних%20послуг%20у%20сфері%20економіки%20і%20шляхи%20їх%20вирішення.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

104. Петришин О.О. Реформа місцевого самоврядування. Досвід Латвії. Інформація і право. 2022. №2. С. 158-169.

105. Пилипів В.В., Павлюк А.П. Ідеологічні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в Україні / Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Економічний простір України: регіоналізація та інтеграція в умовах суспільних трансформацій: [зб. наук, пр.] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; редкол. Є. І. Бойко (відп. ред.). - Львів, 2011. - Вип. 1(87). - 35-42.

106. Пилипів В.І. Тильчик В.В. Служба в органах місцевого самоврядування: підґрунтя адміністративно-правових досліджень. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2021. № 3. Том 32 (71)

107. Піддубний О., Олексюк В. Нормативно-правове забезпечення створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2020. 11(4). С. 112-120.

108. Полковнікова Н.О. Повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я: розмежування й ріві перетину. Право та державне управління. 2019. №4. С. 263-269.

109. Потіп М. М., Ємець Л.О. Щодо дієвості механізму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Право і суспільство. 2014. №6. с. 146-150

110. Про адміністративні послуги. Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

111. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

112. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій

113. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту прав дітей у зв'язку з утворенням Державної служби України у справах дітей. Проект Закону України URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1233123>

114. Про внесення зміни до Порядку та умов надання у 2023 році додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 травня 2023 р. № 461 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2023-п#Text>

115. 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

116. Про експертну групу з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2015 р. №167 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167/15-пр#Text>

117. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Наказ Національного агентства з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#n13>

118. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від від 8 квітня 2015 р. № 214 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#n10>

119. Про затвердження Порядку взаємодії уповноваженої установи із заявниками, інвесторами із значними інвестиціями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з питань, пов'язаних із супроводом підготовки та реалізації інвестиційних проектів із значними інвестиціями. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 647 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2021-п#Text>

120. Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування. Наказ Міністерства юстиції України від 14 листопада 2011 р. №1298/20036 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1298-11#n46>

121. Про затвердження Порядку надання органами місцевого самоврядування контролюючим органам в електронному вигляді інформації про виділення земельних ділянок у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) на підставі рішень органу місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2022 р. № 567 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/567-2022-п#Text>

122. Про затвердження Порядку обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого



самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 червня 2021 р. № 627 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/627-2021-п#Text>

123. Про затвердження Типового положення про координаційну раду з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевому органі виконавчої влади, органі місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2023 р. №364 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/364-2023-п#Text>

124. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України 21 травня 1997 року № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

125. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0668-21#Text>

126. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України 5 квітня 2007 року № 877-V URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

127. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей Закон України від 16 вересня 2014 року № 1680-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#n5>

128. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві. Постанова Верховної Ради України від 21 листопада 2023 року № 3478-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3478-20#Text>

129. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Постанова Верховної Ради України від 10 серпня 2023 року № 3318-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3318-20#Text>

130. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих

актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Постанова Верховної Ради України від 12 січня 2023 року № 2885-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2885-20#Text>

131. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>

132. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

133. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів незаконного та неефективного проведення органами державної влади, органами місцевого самоврядування заходів щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції земельних відносин (земельної децентралізації). Постанова Верховної Ради України від 1 лютого 2022 року № 2034-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2034-20#Text>

134. Пухтинський М. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. Вісник АПСВТ. 2018. №1. с. 68-71

135. Репін І.І., Молчанова І.В., Храпунова Я.В. Перспективи розвитку системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Формування ринкових відносин в Україні. 2014. №11 (162) с. 221-226

136. Розмежування та розподіл повноважень органів місцевого самоврядування. Інтерв'ю з авторами проєкту Концепції. 05.12.2023. Центр політико-правових реформ. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/rozmezhuвання-ta-rozpodil-povnovazhen-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-interv-yu-z-avtoramy-proyektu-kontseptsiyi/>

137. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права. дис. канд. юр. наук. Одеса. 2015.

138. Селіхов Д.А. Аналітичний огляд стану розробленості проблем теорії принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. №7. С.61-64.

139. Серьогіна С. Г. Пошук оптимальної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості: досвід країн ЄС. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держав. буд-ва та місцевого самоврядування . - Харків : Право, 2022. - Вип. 43. - С. 52-74.

140. Сірик З.О., Панухник О.В., Білик Р.Р. Внутрішньо-ресурсний потенціал місцевого самоврядування: особливості використання. Український журнал прикладної економіки та техніки. 2020. №3. С. 26-41

141. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика Віче. -2015. № 12. С. 22-24. URL: : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2015\\_12\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_8).

142. Спасів Н.Я. Система місцевого самоврядування: науковий потенціал пізнання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2019. Випуск 23. Частина 2. С. 95-99

143. Стародубцев А.А. До питання визначення і розподілу компетенції в структурі адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевого самоврядування. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія Право. випуск 20. 2015. с. 70-74

144. Стешенко Т. В. Канюк М. Т. Муніципальна служба в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / Т. В. Стешенко, // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держав. буд-ва та місцевого самоврядування . - Харків : Право, 2022. - Вип. 43. - С. 107-117.

145. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Наукова доповідь. Павлюк А.П. та ін. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.

146. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному

секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. К. 2015. 124 с.

147. Титикало Р.С. Функції органів місцевого самоврядування. Наукові записки. Серія Право. 2022. №12 С. 287-291

148. Тітов Д.В. Ркеформа децентралізації в Україні: досягнення та проблеми подальшої реалізації. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Економічні науки» No 1 (57), 2022. С. 74-80

149. Федіна Н.В., Мельник Н.В., Шевців М.Б., Співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль у формуванні демократичного суспільства. Право та державне управління. 2023. №3. С. 13-18

150. Француз А.Й. Функціонування органів місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану в місті Києві. Legal Bulletin, 46–50. <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2023-08-46-50>

151. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках європейського союзу і в Україні. Дис. докт. юри. наук. Київ. 2019. 521 с.

152. Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого самоврядування та депутатський мандат: проблеми співвідношення. Часопис Київського університету права. 2011. №1. С. 98-101

153. Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого самоврядування у системі публічної влади: конституційно-правова природа / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2010. –№2.–с.119-123

154. Чиркін А. С. Нормотворчість органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держав. буд-ва та місцевого самоврядування . - Харків : Право, 2022. - Вип. 43. - С. 141-153.

155. Шайтуро О. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт протидії злочинності: правове регулювання. Підприємництво, господарство і право. 2018. №12 с. 213-217

156. Шпак М.І. Адміністративний контроль органів місцевого

самоврядування, посадових осіб і порівняння здійснення цієї діяльності з провідними європейськими країнами. Порівняльно-аналітичне право. 2018. №1. с. 237-240

157. Шумовська К.Е. Методологія дослідження місцевого самоврядування. Державне управління: удосконалення та розвиток № 12, 2011. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=384>

158. Щебетун І. Системи місцевого самоврядування: доктринальні підходи до визначення поняття. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2018. №4. С. 99-108

159. Щодо інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. 2010 р. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/schodo-instituciynogo-zabezpechennya-reformi-miscevogo>

160. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/Місцеве-самоврядування-в-країнах-Скандинавії-та-Балтії.pdf>

161. Ярошенко А. С. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2021. С. 211-215

162. Ярошенко І.В. Сутність і види територіальної громади: аналіз теоретичних аспектів. Науковий журнал «Бізнес-Інформ». 2021. №7. С. 134–145.

163. Chyrkin A. Constitutional and Legal Basis of Territorial Organization Public Authorities in the Countries of Central and Eastern Europe Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держав. буд-ва та місцевого самоврядування . - Харків : Право, 2021. - Вип. 42. - С. 97-108.

164. Chyrkin A. Murtishcheva A. Building on polish experience of local self-government development in Ukraine as a form of cooperation between countries The formation and peculiarities of the implementation of the European Union's Eastern policy: Scientific monograph. - Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2022. - P. 290-301.

165. Chyrkin A. S. Overview of the local government powers in the field of the

environment protection: the European experience. Актуальні проблеми права: теорія і практика = Topical issues of law: theory and practice : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, Східноукр. нац. ун-т ім. Володимира Даля, Ін-т юриспруденції та міжнар. права. - Східно-укр. нац. ун-т ім. В. Даля, 2021. - № 2 (42). - С. 176-184.

166. Ladychenko Viktor, Gulac Olena, Yemelianenko Karim, Danyliuk Yurii, Kurylo Volodymyr. Ensuring Sustainable Development of Local Self-Government: Foreign Experience for Ukraine. *European Journal of Sustainable Development* (2021), Volume 10, issue: 4, p167-178.

167. Piddubnyi O., Oleksiuk V. United territorial community and processes of decentralization in Ukraine and foreign states: features of creation and functioning. *JILC (Journal of International Legal Communication)*. 2021. 1(1), P. 164-170.

168. Piddubnyi O.Yu., Rudenko L.D., Hbur L.V., Nezhevelo V.V., Oleksiuk V.P. Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine. *International Journal of Agricultural Extension*. 2021. Special Issue. P. 55-63

169. Radchenko Oksana, Stepanko Oleksii, Poroka Stanislav, Piddubnyi Oleksii, Omelchuk Vasyl & Marchenko Svitlana Essence and Content of State-Administrative Duality of “Legitimacy”: “Legitimation” and its Place in the Information Security System of the Modern State [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-33724-6\\_11](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-33724-6_11)

170. Vasiuk O., Gulac O., Shust V., Marchenko S., Halai A., Halai V. Legal Grounds for Social Work Organization in Rural Communities of Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*. (2020) Volume 9, № 3, pp. 503-512.

## **ДОДАТКИ**

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у наукових фахових виданнях України**

1. Олексюк В. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт адміністративно-правових відносин. *Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал*. 2020. 11(3). С. 143-151.

2. Піддубний О., Олексюк В. Нормативно-правове забезпечення створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. *Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал*. 2020. 11(4). С. 112-120.

### **Стаття у зарубіжному фаховому виданні**

3. Pidubnyi O., Oleksiuk V. United territorial community and processes of decentralization in Ukraine and foreign states: features of creation and functioning. *JILC (Journal of International Legal Communication)* 1(1), P. 23-30.

### **Стаття у виданні, включеному до наукометричної бази Скопус**

4. Pidubnyi O.Yu., Rudenko L.D., Hbur L.V., Nezhevelo V.V., Oleksiuk V.P. Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine. *International Journal of Agricultural Extension*. 2021. Special Issue. P. 55-63

### **Тези наукової доповіді**

5. Олексюк В.П. Запровадження земельного банку територіальної громади. Збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання приватноправового регулювання в умовах євроінтеграції», присвяченої 125-річчю заснування Національного університету біоресурсів і природокористування України. Київ. 2023. с. 123-126.





НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ



03040, м. Київ, вул. Васильківська, 17, навчальний корпус № 6, тел./факс: (044) 259-97-25;

E-mail: dekanat\_pravo@ukr.net

Вих. №\_\_ від 18.12.2023 р.

м. Київ

### АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертаційного дослідження Олексюк Вікторії Петрівни  
«Територіальна громада як суб'єкт адміністративних правовідносин» у  
навчальний процес юридичного факультету

Результати дисертаційного дослідження В.П. Олексюк на тему:  
«Територіальна громада як суб'єкт адміністративних правовідносин»  
впроваджені у відповідних лекційних матеріалах з дисципліни  
«Адміністративне право» і використовуються при підготовці фахівців ОС  
«Бакалавр» за спеціальністю 081 «Право».

Декан  
юридичного факультету



Олена ЯРА