

Міністерство внутрішніх справ України
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

І. В. Дзюба

**ДІЯЛЬНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ В ДОВОЄННИЙ ПЕРІОД
ТА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Монографія

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора,
Заслуженого діяча науки і техніки України
О. С. Юніна

Дніпро
2025

УДК 342.25:351.77(477)

Д 43

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Дніпровського державного
університету внутрішніх справ
(протокол № 1 від 10.09.2025)*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Олексій Дніпров, ректор Київського національного університету будівництва і архітектури, доктор юридичних наук, старший дослідник;

Олексій Дрозд, керівник Департаменту організаційного забезпечення діяльності Бюро економічної безпеки України, доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України.

Дзюба І. В.

Д 43 Діяльність територіальних громад в Україні: адміністративно-правове регулювання в довоєнний період та в умовах воєнного стану: монограф. ; за заг. ред. д.ю.н., проф., Засл. діяча науки і техн. України О. С. Юніна / І. В. Дзюба. Дніпро : Дніпров. держ. ун-т внутр. справ, 2025. 192 с.

ISBN 978-617-560-094-8

У монографії визначено поняття та основні характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розроблено на цій основі рекомендацій для вдосконалення відповідних законодавчих положень і практики їх застосування.

Видання розраховано на науковців, викладачів, аспірантів (ад'юнктів), здобувачів закладів вищої освіти, в яких готують правників, працівників правоохоронних органів, прокуратури та суду, а також на всіх, хто цікавиться розвитком наук адміністративно-правового циклу.

ISBN 978-617-560-094-8

© Дзюба І. В., 2025
© ДДУВС, 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	10
1.1. Поняття та сутність адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	10
1.2. Інші характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	31
1.3. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	57
Розділ 2. ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	82
2.1. Правові форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	82
2.2. Організаційні форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	107
Розділ 3. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	120
3.1. Міжнародні стандарти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.....	120
3.2. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	142
ВИСНОВКИ.....	168
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	172

*Присвячується моїй найдорожчій,
найріднішій людині у світі –
моїй мамі Могилко Людмилі Іванівні.
За любов, турботу, терпіння
та безмежну доброту*

ВСТУП

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

У межах 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.

У цьому контексті правильне з'ясування змісту та основних характеристик адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні слугуватиме надійною основою для подальшого практичного впровадження процесу заміни адміністративно-командної системи управління на демократичну, за якої повноваження щодо можливості брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення покладаються на територіальні громади, а не на органи державної влади. Це, врешті-решт, сприятиме досягненню тих цілей, заради яких і було розпочато муніципальну реформу в нашій державі.

Однак, незважаючи на актуальність окресленого питання, слід

констатувати, що на сьогодні у вітчизняній доктрині відсутні комплексні монографічні дослідження питань адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

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

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

Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні розглядали на рівні кандидатських дисертацій, зокрема, такі науковці: О. Батанов «Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні» (м. Київ, 2000 р.), Я. Журавель «Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування» (м. Київ, 2007 р.), А. Бучинська «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України» (м. Київ, 2014 р.) та В. Черній «Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні» (м. Запоріжжя, 2021 р.).

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

Представлена монографія є одним із перших комплексних монографічних досліджень стосовно характеристики адміністративно-

правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, а також розробки напрямів його подальшого вдосконалення. Зокрема в ній:

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

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

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

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

- удосконалено визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», під яким пропонується розуміти вплив на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування державних та муніципальних органів і їх посадових осіб, що має виконавчо-розпорядчий характер, з

метою упорядкування охорони і розвитку таких відносин з тим, щоб досягнути ефективного забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави;

– розвинуто позицію про те, що акти реалізації адміністративно-правових норм можуть мати такі форми:

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

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

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

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

– удосконалено висновок, що визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України доцільно доповнити таким не передбаченим Основним законом елементом, як територіальна громада. Хоча відповідний підхід уже застосовується у законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільне об'єднання територіальних громад, проте у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елемента системи адміністративно-територіального устрою. Тож введення його до цієї системи лише нормами звичайного закону є неприйнятним;

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

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

– узагальнено перелік основних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад:

а) низький рівень демократичної участі в громадському житті на рівні територіальних громад;

б) потреба у спрощенні та зменшенні вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищенні її ефективності;

в) негативні демографічні (міграційні) тенденції;

г) потреба у поліпшенні доступу до публічних послуг, що надаються на рівні територіальних громад;

д) полегшення транскордонного співробітництва на рівні територіальних громад;

е) територіальна нерівність між і всередині територіальних громад;

ж) корупція на рівні територіальних громад;

з) зростаючий вплив цифрової нерівності.

Розділ 1

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

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

Ефективне управління будь-якою ланкою державного або громадського апарату потребує розробки та впровадження дієвого механізму адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних відносин. Як слушно зазначає В. Колпаков, «немає такої сфери державного або суспільного життя, якої б не зачіпали питання адміністративно-правового регулювання»¹. Вищесказане стосується і територіальних громад в Україні, управління діяльністю публічних органів яких також потребує упорядкування засобами адміністративного права.

Правове регулювання суспільних відносин постає потужним інструментом впливу держави на суспільні процеси, поведінку, свідомість та діяльність людей. Особливого значення набуває регулювання тих відносин, в які держава зазвичай безпосередньо не втручається. Такими є відносини в системі місцевого самоврядування, що постає як право самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Правова регламентація відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю, формалізуючи права та обов'язки сторін, спрямовує їхню активність на реалізацію передусім потреб та завдань місцевого самоврядування, а не якихось інших інтересів².

Відповідно визначення насамперед поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні,

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 556 с. С. 193.

² Мельниченко В. Правове регулювання відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю: стан та вдосконалення. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 3. С. 160-168. С. 160.

закладення необхідного наукового підґрунтя дасть змогу вдосконалити процес нормотворчості та правозастосування у сфері публічного адміністрування діяльності таких громад. Крім того, вироблення у майбутньому чіткої дефініції буде мати не тільки теоретичне, а й велике практичне значення¹.

Варто погодитися з Є. Семеновим, що правильне з'ясування змісту поняття «адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад» та його сутності слугуватиме гарною основою для подальшого практичного втілення процесу децентралізації влади, що відбувається на сьогодні в Україні, зважаючи на те, що територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень². Незважаючи на те, що вчений запропонував власне визначення наведеного поняття, що аналізуватиметься нижче, існує потреба у подальшому науковому пошуку у зазначеному напрямі, оскільки нормативне визначення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад відсутнє, доктрина допускає розробку власних та удосконалення існуючих понять, а тому спробуємо розробити власне.

Відзначимо, що визначенням адміністративно-правового регулювання у різних сферах суспільних відносин займалось багато вчених у галузі адміністративного права.

Наприклад, на думку В. Чернія, «адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні є одним із видів адміністративно-правового регулювання, яке, у свою чергу, є одним із видів державного і правового регулювання»³.

А. Матвійчук вважає, що правове регулювання є складним і водночас одним із найважливіших понять у правовій дійсності. У свою чергу, адміністративно-правове регулювання виступає як видове поняття відносно правового регулювання⁴. Тобто напрошується цілком логічний висновок, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад як основи місцевого самоврядування також є

¹ Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 121-124. С. 121.

² Семенов Є. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні: деякі аспекти визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. № 6. С. 131-136. С. 132.

³ Черній В. Д. Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 228 с. С. 103.

⁴ Матвійчук А. Зазнач. твір. С. 122.

невід'ємною частиною загального правового регулювання суспільних відносин в Україні.

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

Тлумачний словник юридичних термінів визначає його як форму регулювання суспільних відносин, яка забезпечує відповідність поведінки їхніх учасників вимогам і дозволам, що міститься у нормі права¹. Таке розуміння є досить узагальненим, тому звернемось до поглядів науковців щодо цього поняття.

Так, на думку А. Куліша, «правове регулювання – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх»². Близьким до вищенаведеного є визначення, надане О. Мельником, який вважає, що правове регулювання – це здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку³. Більш широке, ніж два попередніх, визначення наводить Р. Демків, який під розглядуваним поняттям розуміє специфічну «діяльність держави, її органів, посадових осіб і уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин шляхом установлення юридичних норм і прийняття в необхідних випадках індивідуальних рішень відповідно до цих норм, вирішення юридично значимих питань, що виникають у межах таких відносин»⁴. Проте зазначимо, що правове регулювання уповноважені здійснювати не лише органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування, що також слід враховувати при визначенні цього поняття.

Узагальнення вищенаведених поглядів дозволяє дійти висновку, що під правовим регулюванням у загальному його значенні слід розуміти вплив державних органів, органів місцевого самоврядування та їх уповноважених осіб за допомогою норм права на суспільні відносини та їхніх учасників із приводу створення, управління та забезпечення

¹ Гончаренко В. Г., Андрушко П. П., Базова Т. П. та ін. Юридичні терміни. Тлумачний словник / за ред. В. Г. Гончаренка (2-е вид.). Київ : Либідь, 2004. 320 с. С. 218.

² Куліш А. М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2003. 177 с. С. 62.

³ Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2004. С. 208.

⁴ Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. № 34(1). С. 19-23. С. 21.

існування таких відносин в інтересах суспільства та держави.

Що стосується адміністративно-правового регулювання, то воно є юридичним засобом формалізації та реалізації державної політики. Це потужний інструмент впливу на суспільні відносини, за допомогою якого політика держави набуває чітких обрисів і послідовно втілюється у життя. Такий інструмент має визначені функції, обумовлені як загальною роллю права в державно-політичному житті, так і конкретними цілями державної політики. Відповідні функції детерміновані політикою держави, реалізуються в її контексті, скеровуються на її здійснення, але водночас мають утилітарний характер щодо неї¹.

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

Наприклад, В. Розвадовський визначає адміністративно-правове регулювання як комбінацію способів правового регулювання, в якій переважають зобов'язання та заборони. Ця комбінація формується через наділення учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами й покладання на них обов'язків шляхом визначення та закріплення у правових актах певних правил поведінки внаслідок правотворчої діяльності уповноважених на це органів (посадових осіб)². У цьому визначенні робиться акцент на правотворчій діяльності уповноважених органів, проте не конкретизується, яких саме. Таким чином, можна констатувати, що два вищенаведені поняття охоплюють лише частину предмета правового регулювання в адміністративному праві.

На думку іншого дослідника, В. Галунька під адміністративно-правовим регулюванням слід розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадського суспільства та держави³. Таке визначення виглядає занадто переобтяженим вживанням терміна «адміністративний». Крім того, зі згаданого визначення незрозуміло, які саме органи та окремі суб'єкти

¹ Сидоренко А. О. Адміністративно-правове регулювання донорства крові та її компонентів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ, 2020. С. 222.

² Розвадовський В. Й. Особливості нормативно-правового регулювання державно-управлінських відносин у транспортній сфері. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. № 23. С. 167-174. С. 199.

³ Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін. Адміністративне право України: навч. посібник: у 2 т. / за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с. С. 242.

можуть здійснювати вищезазначений нормативний вплив.

На думку А. Матвійчука, під вказаним різновидом правового регулювання слід розуміти виконавчо-розпорядчу діяльність державних організацій, наділених державно-владними повноваженнями, спрямовану на стабілізацію суспільних відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів та забезпечення їх виконання¹. У цьому визначенні не враховано роль у публічному адмініструванні органів місцевого самоврядування.

Загальні ознаки адміністративно-правового регулювання називає І. Городецька, використавши для їх виділення логіко-семантичний аналіз та узагальнення позицій інших вчених. Так, на думку дослідниці, ознаками, що характеризують адміністративно-правове регулювання, є такі:

- 1) це поняття може визначатися як вплив (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) прав;
- 2) здійснюється за допомогою комплексу засобів;
- 3) передбачає певну мету (досягнення цілей)².

Однак вищеназвані ознаки, на думку Є. Семенова, з котрою слід погодитись, можна віднести до характеристики регулювання у будь-якій галузі права, а не лише адміністративного, тобто вони є загальними ознаками поняття «правове регулювання»³.

Тому слушною є позиція Я. Лакійчук, яка, аналізуючи адміністративно-правове регулювання, відзначає, що йдеться про правове регулювання, котре здійснюється не будь-якими нормами права, а саме нормами адміністративного права. Адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, обумовленими особливостями його норм⁴. Схожу думку має і А. Сидоренко, який зазначає, що головна функція адміністративно-правового регулювання – організуючий вплив на суспільні відносини з метою реалізації державно-політичних цілей⁵. Тобто

¹ Матвійчук А. Зазнач. твір. С. 122.

² Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60-66. С. 61.

³ Семенов Є. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні: деякі аспекти визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. № 6. С. 131-136. С. 132.

⁴ Лакійчук Я. О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 219 с. С. 87.

⁵ Сидоренко А. О. Зазнач. твір. С. 222.

адміністративно-правове регулювання здійснює такого роду вплив на суспільні відносини, що полягає в їх упорядкуванні, охороні та розвитку.

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

Особливістю адміністративного права Я. Лакійчук називає те, що воно, на відміну від інших галузей права, часто регулює порядок застосування норм інших галузей права. Адміністративно-правовому регулюванню притаманні декілька загальних ознак, а саме:

- адміністративно-правове регулювання є одним із видів правового регулювання;
- адміністративно-правове регулювання – це засіб державного регулювання, оскільки адміністративне право встановлюється або санкціонується державою і є регулятором суспільних відносин;
- адміністративно-правове регулювання – це певний вплив на суспільні відносини, тобто адміністративне право регулює публічні відносини та певною мірою впливає на них;
- адміністративно-правове регулювання – це вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права, й інші адміністративно-правові засоби в сукупності, що становлять механізм адміністративно-правового регулювання;
- адміністративно-правове регулювання – це такий вплив на суспільні відносини, що має на меті їх упорядкування (це можна трактувати як цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері державного керування, в результаті якого вони приводяться в систему й створюється певний порядок у тій галузі, яку вони регулюють);
- адміністративно-правове регулювання має цілком точну мету – забезпечити належний рівень відносин між окремою особою та державою, її органами та посадовими особами, при цьому основний акцент адміністративно-правового регулювання цих відносин робиться сьогодні на встановленні саме такого адміністративно-правового регулювання, за яким із максимальною ефективністю були б задоволені права й інтереси окремої особи¹.

Однак до вищенаведеного слід додати, що адміністративно-правове регулювання здійснюється у сфері не лише державного, але й

¹ Лакійчук Я. О. Знач. твір. С. 87.

муніципального управління.

Крім того, Є. Семенов важливим елементом для розуміння поняття й сутності адміністративно-правового регулювання називає характер впливу на суспільні відносини, а саме виконавчо-розпорядчий аспект діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування¹. Оскільки з погляду теорії адміністративного права органи виконавчої влади здійснюють державно-управлінську діяльність і є суб'єктами державного управління як однієї з форм державної діяльності поряд із законодавчою і судовою². Виконавчий характер діяльності органів влади полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною та соціальною сферами як у масштабі всієї країни, так і в конкретному населеному пункті чи адміністративній одиниці³. Тобто державні органи, що належать до виконавчої гілки влади, а також органи муніципального управління насамперед здійснюють виконавчу діяльність. В органах місцевого самоврядування таку діяльність здійснюють виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад.

Що стосується розпорядчої діяльності органів державного управління, то вона виявляється, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (що закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, інструкціях тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів і, по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом⁴. При цьому розпорядча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має підзаконний характер, тобто базується на Конституції України, законах, нормативних актах Президента України та Кабінету Міністрів України і має їм відповідати⁵. Хоча держава і делегує органам місцевого самоврядування деякі повноваження, такі повноваження мають реалізовуватись виключно в межах вітчизняного законодавства, не суперечити їм.

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

О. Шатило під останнім розуміє «вид організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження рішень,

¹ Семенов Є. О. Зазнач. твір. С. 132.

² Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с. С. 106.

³ Рубцов В. П., Перинська Н. І. Державне управління та державні установи: навч. посібник для дистанц. навчання / за ред. Ю. П. Сурміна. Київ : Університет «Україна», 2008. 440 с. С. 70.

⁴ Задихайло О. А. Адміністративне право України (Загальна частина): навч. посіб. Харків : Право, 2016. 298 с. С. 11.

⁵ Рубцов В. П., Перинська Н. І. Зазнач. твір. С. 71.

управління персоналом, надання послуг населенню»¹. Вчений вважає, що «адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями»². Вищенаведене розуміння цього поняття не враховує процеси адміністрування, що відбуваються у сфері місцевого самоврядування.

Хоча останніми роками поняття «публічне адміністрування» набуло широкого значення та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом упровадження в практику діяльності принципів демократичного управління³. Саме публічне адміністрування як відображення європейської адміністративно-правової концепції *public administration* є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) щодо надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління⁴. У сфері публічного адміністрування «відбувається складний процес інтеграції до Європейського Союзу, де існує певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур, яких повинні дотримуватись органи публічної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства. Ці критерії формують сутність європейського адміністративного простору, чий принципи повинні виконуватися й можуть бути взяті за основу відповідної моделі управління, близької до тієї, що існує в Європейському Союзі»⁵. В умовах децентралізації влади, що на сьогодні відбувається в Україні, коли держава делегує значну частину управлінських повноважень органам місцевого самоврядування, сфера публічного адміністрування розповсюджується на діяльність не тільки органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування⁶.

Слушно зазначає В. Нагаєв, що «розвиток ринкових відносин і демократизації суспільства є незворотним, що підкреслює актуальність нового терміну. Якщо до складу публічних адміністрацій включаються органи місцевого самоврядування, то обмеження їх повноважень тільки забезпеченням реалізації законів та наданням послуг не відповідає дійсності. На практиці вони виконують набагато більший обсяг робіт з

¹ Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студ. спец. «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомир : ЖДТУ, 2014. 51 с. С. 5.

² Там само. С. 19.

³ Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування: навч. посібник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с. С. 5.

⁴ Терещук В. В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1(2). С. 89-94. С. 91.

⁵ Кошелева Л. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2 (37). С. 13–19. С. 14.

⁶ Семенов Є. О. Зазнач. твір. С. 133.

організації життєдіяльності територіальних громад (розробка перспективних і поточних планів, їх реалізація, контроль і оцінка результатів тощо)»¹. Таким чином, доходимо висновку, що публічне адміністрування здійснюється в представницьких органах управління територіальних громад.

Крім того, О. Шатило визнає, що публічне адміністрування є регламентованою законами та іншими нормативно-правовими актами діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг². На сьогодні адміністративні послуги надаються не тільки державними органами, але й органами місцевого самоврядування, тому адміністративно-правове регулювання здійснює свій вплив на суспільні відносини саме у сфері публічного адміністрування не лише в органах державної влади, але й у органах місцевого самоврядування.

Відзначимо також, що «поняття «публічне адміністрування» концептуально не тотожне поняттю «державне управління», а також змістовно не тотожне поняттю «публічне управління», співвідносячись із ним як ціле та його частина»³.

Щодо мети адміністративно-правового регулювання, то автори академічного курсу «Адміністративне право України» під керівництвом В. Галуцька визначають її як «забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також нормального функціонування громадянського суспільства й держави»⁴.

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

Для формулювання визначення адміністративно-правового

¹ Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електрон. навч. посібник. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с. С. 10.

² Шатило О. А. Зазнач. твір. С. 20.

³ Терещук В. В. Зазнач. твір. С. 91.

⁴ Галуцько В. В., Олефір В. Т., Гридасов Ю. В. та ін. Адміністративне право України: підручник: у 2 т. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2013. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. 396 с. С. 317.

регулювання діяльності територіальних громад в Україні доцільно звернутися до думки Є. Семенова, який під останнім розуміє виконавчорозпорядчий вплив суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад на суспільні відносини у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення з метою упорядкування та розвитку таких відносин задля ефективного забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів їхніх жителів в умовах децентралізації влади¹. При побудові власного визначення таке розуміння розгляданого поняття слід взяти до уваги.

Крім того, цікавою є думка В. Чернія, який під поняттям адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування розуміє цілеспрямовану діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що своїми правовими актами упорядковують суспільні відносини у цій системі у частині удосконалення її структури та роботи усіх її елементів, зокрема в межах проведення муніципальної реформи як складової адміністративної реформи². При цьому слід враховувати, що муніципальна реформа в Україні за своїм змістом реалізується переважно на засадах децентралізації влади, тобто передачі публічних повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

І саме територіальні громади є «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень»³.

Важливо також, що у межах муніципальної реформи децентралізація спрямована на забезпечення права громади мати повноваження й бути спроможною їх реалізовувати⁴. Отже, щоб більш повно зрозуміти сутність адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, доцільно розглянути основні положення, що стосуються цієї реформи.

Так, реформа децентралізації влади в Україні передбачає зміну системи місцевого самоврядування, її кардинальне зміцнення на засадах децентралізації та субсидіарності, визначення територіальної основи, наділення органів місцевого самоврядування реальними правовими, організаційними, матеріально-фінансовими важелями для здійснення

¹ Семенов Є. О. Зазнач. твір. С. 136.

² Черній В. Д. Зазнач. твір. С. 122.

³ Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 332-342. С. 233.

⁴ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

ними ключових повноважень та надання адміністративних послуг. В основу цієї реформи закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові практики її впровадження¹.

Значною мірою ця реформа була обумовлена тим, що станом на 2014 р. система місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою нашої держави потребувала суттєвих змін, оскільки в Україні на той час діяло майже 12 тис. територіальних громад, і чисельність жителів понад 6 тис. із цих громад становила менш як 3 тис. осіб, із них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а в 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них були відсутні виконавчі органи відповідних сільських рад, бюджетні установи, комунальні підприємства тощо². Органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження, оскільки більшість із них була фактично дотаційною на 90 %. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання було обтяжливим для державного бюджету і стримувало розвиток малих міст і великих селищ, адже тих ресурсів, що вони мали, вистачало виключно на те, щоб утримувати власний адміністративний апарат³. Відповідно, зі схваленням Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁴ та прийняттям 05 лютого 2015 р. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁵ було започатковано процес добровільного об'єднання територіальних громад із одночасною передачею таким новоствореним об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ) великої кількості повноважень, що раніше належали центральним та місцевим органам виконавчої влади.

¹ Реформа з децентралізації влади: перехід від добровільного об'єднання територіальних громад до адміністративного укрупнення територіальних громад та районів: посібник щодо розгляду окремих спорів, обумовлених змінами в адміністративно-територіальному устрої України, що відбулися у 2020 році. Київ : Міністерство розвитку громад та територій України, 2021. С. 45.

² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

³ Чепель О. Реформа муніципальних органів та адміністративно-територіального устрою: на прикладі України, Польщі й Латвії. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 185-189. С. 186.

⁴ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

На думку В. Чернія, «саме Концепція 2014 р. на сучасному етапі найбільше впливає на те, як визначається адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, яка його мета, завдання, принципи тощо»¹.

Досліджуваний процес муніципальної реформи дозволив сформувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – ОТГ. На першому етапі децентралізації, що полягав у добровільному об'єднанні територіальних громад, за 6 років реформи, з 2014 до 2020 р., було утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад. Із них у 936 ОТГ відбулися перші місцеві вибори. Площа утворених ОТГ становила майже 47 % від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживало понад 70 % населення України². На другому етапі реформи, 12 червня 2020 р., Кабінет Міністрів України низкою розпоряджень (наприклад, № 709-р)³ затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до цих розпоряджень в Україні сформовано 1469 територіальних громад, що покривають усю територію країни. Такі територіальні громади сформовано як на базі ОТГ, так і інших громад, що до того часу не об'єдналися в ОТГ, а тому їх об'єднано згідно з перспективними планами формування територій громад.

Після чого відбувся наступний етап реформи – формування нової територіальної основи для публічної організації влади на базовому рівні (село, селище, місто) та створення органів публічної влади на цій основі⁴. Було усунуто одне з ключових порушень принципів місцевого самоврядування – усі громади базового рівня отримали рівні права. Таким чином, припинено дискримінацію територіальних громад за статусом адміністративного центру такої громади, коли міста обласного значення мали повноваження, відмінні від сіл, селищ та міст районного значення⁵. Крім того, на підставі вищезазначених розпоряджень Кабінету

¹ Черній В. Д. Зазнач. твір. С. 103.

² Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL : <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

³ Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Дніпропетровської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 709-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/709-2020-p#Text>.

⁴ Реформа з децентралізації влади: перехід від добровільного об'єднання територіальних громад до адміністративного укрупнення територіальних громад та районів: посібник щодо розгляду окремих спорів, обумовлених змінами в адміністративно-територіальному устрої України, що відбулися у 2020 році. Київ : Міністерство розвитку громад та територій України, 2021. 45 с. С. 16.

⁵ Там само. С. 19.

Міністрів України Центральна виборча комісія постановою від 08 серпня 2020 р. № 160 призначила та провела 25 жовтня 2020 р. перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів. Отже, на сьогодні ці особи мають повноваження виконувати публічні функції у новосформованих територіальних громадах і за своєю суттю є органами місцевого самоврядування.

Причому, «незважаючи на конституційне закріплення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вона, внаслідок об'єктивних причин, не може здійснювати перманентне і цілеспрямоване управління локальними процесами в рамках адміністративно-територіальних одиниць (виняток, як уявляється, складають форми самоорганізації населення, у рамках яких вирішує свої потреби тільки частина членів територіальної громади) з метою реалізації питань місцевого значення. Підтвердженням цього є різнорівневі і різноцільові (різнотелеологічні) інтереси жителів конкретних населених пунктів – членів територіальних громад, які в межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації та іншому управлінському впливу. Звідси набуває об'єктивного характеру необхідність формування представницьких органів територіальної громади, які, будучи сформовані самою громадою з числа її членів, могли б у концентрованому вигляді відбивати її інтереси з метою їх подальшого вирішення»¹. Тобто фактично представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування і їх посадові особи є формами опосередкованої реалізації жителями територіальних громад свого права на місцеве самоврядування.

З аналізу відповідного законодавства (ст. ст. 140, 141 Конституції України, ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») випливає, що до суб'єктів, котрі виконують публічні функції в органах місцевого самоврядування, належать:

а) сільська, селищна, міська рада – представницькі органи місцевого самоврядування (представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами);

б) сільський, селищний, міський голова (головні посадові особи територіальної громади відповідно села, селищ, міст);

¹ Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. та ін. Муніципальне право України : підруч. / за ред. М. О. Баймуратова (2-е вид., доп.). Київ : Правова єдність, 2009. 720 с. С. 278.

в) виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної в містах рад (виконавчі комітети, відділи, управління й інші створювані радами виконавчі органи, що є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органами виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади);

г) старости (виборні посадові особи місцевого самоврядування, що є членами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад за посадою й обираються жителями села, селища, розташованих на території відповідного старостинського округу);

д) районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

е) органи самоорганізації населення (зокрема, будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення)¹.

Крім того, в адміністративному праві до суб'єктів публічного адміністрування належать суб'єкти делегованих повноважень:

- громадські об'єднання в забезпеченні публічного інтересу;
- інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій².

Є. Семенов у територіальних громадах до останніх відносить органи самоорганізації населення (наприклад, будинкові, вуличні, квартальні, районні, селищні, мікрорайонні комітети самоорганізації населення) та громадські формування (наприклад, із охорони громадського порядку). Це дало змогу вченому зробити цілком логічний висновок, що жителі територіальних громад можуть бути учасниками процесу публічного адміністрування за допомогою таких, зокрема, інструментів, як створення та участь у органах самоорганізації населення, громадських формуваннях із охорони громадського порядку тощо³. Крім того, учасниками процесу публічного адміністрування можуть бути інспектори з паркування, які мають повноваження з притягнення винних осіб до відповідальності за порушення правил паркування транспортних засобів за ч. 1 та 3 ст. 122, ч. 1 та 2 ст. 152-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а також інспектори місцевих рад із питань правопорядку та благоустрою.

Основною складністю та специфікою адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування В. Черній

¹ Терещук В. В. Зазнач. твір. С. 91.

² Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 16.

³ Семенов Є. О. Зазнач. твір. С. 134.

вважає те, що ці «органи водночас є і одним з суб'єктів, що здійснюють таке регулювання (саморегулювання у межах своєї системи), а також виступають і об'єктом публічного адміністрування»¹.

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

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

Оскільки, «виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ із децентралізації влади слід урахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню та виявленню потреб й очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади»².

Погоджуємося з О. Юніним, що категорія «адміністративна послуга» може розглядатися, зокрема, крізь призму змістового смислу «послуги» у приватно-правовому розумінні як діяльність, що спрямована на задоволення певних потреб особи, яка звернулася за здійсненням послуги³.

Оптимальний перелік адміністративних послуг залежить від інституційної спроможності певної громади. У громадах на базі міст, особливо середніх і великих, має надаватися максимальний спектр послуг. У територіальних громадах сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, насамперед здійснюється надання найнагальніших адміністративних послуг, зокрема у таких сферах:

- 1) реєстрація актів цивільного стану (1 черги): державна реєстрація народження; державна реєстрація смерті; державна реєстрація шлюбу;
- 2) реєстрація/зняття з реєстрації мешканців:
 - реєстрація місця проживання особи;

¹ Черній В. Д. Зазнач. твір. С. 100-102.

² Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 16.

³ Юнін О. С. Теоретико-правові засади надання послуг працівниками поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 13-19. С. 15.

- зняття з реєстрації місця проживання особи;
- надання довідки про реєстрацію місця проживання особи;
- реєстрація місця перебування особи; надання довідки про склад сім'ї (про зареєстрованих у житловому приміщенні осіб);

3) призначення житлових субсидій;

4) призначення окремих видів державної допомоги (зокрема, при народженні дитини тощо);

5) призначення та перерахунок пенсій¹.

Надання таких адміністративних послуг у територіальних громадах має переваги:

1) це умови для гарантування кращої якості послуг. Адже споживачі послуг – громадяни – мають більші важелі впливу на органи місцевого самоврядування (місцевого голову, місцеву раду і її депутатів), тож можуть вимагати належної якості послуг. Натомість у громадян мінімальні важелі впливу на представників центральної влади і їх персонал на місцях;

2) ефективність та економічність. Замість утримання багатьох вузькоспеціалізованих офісів, кожен із яких потребує окремого приміщення, наскрізної інфраструктури (підрозділів із прийому громадян, діловодів, юристів, бухгалтерії тощо), передбачається функціонування «єдиного офісу».

Тобто вивільняються навіть приміщення і персонал. У такій ситуації має місце суттєва економія публічних коштів².

Крім того, «поряд із наданням адміністративних послуг, слід враховувати, що суб'єкти місцевого самоврядування територіальних громад призначені і для вирішення різних питань, що стосуються забезпечення життєдіяльності таких громад, у зв'язку з чим вони наділені відповідними повноваженнями з публічного адміністрування»³.

Так, згідно зі ст. 143 Конституції України до таких питань місцевого значення, зокрема, належать:

- управління майном, що є в комунальній власності;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання;
- затвердження бюджетів відповідних територіальних громад і контроль їх виконання;

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 16.

² Тимошук В. П., Добрянська Н. Л., Курінний О. В., та ін. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування: зб. матеріалів / заг. ред. В. П. Тимошука, О. В. Курінного. Київ : Центр політико-правових реформ, 2015. 428 с. С. 42-43.

³ Семенов Є. О. Знач. твір. С. 134.

- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону;
- забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів;
- утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю тощо¹.

Але повний перелік таких питань відсутній.

Як слушно зазначає В. Кравченко, «чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко, оскільки сама Європейська Хартія не містить будь-яких критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національному законодавству»². Тобто за своєю суттю «питання місцевого значення в основному мають неполітичний характер; вони спрямовані на створення умов для забезпечення життєво важливих побутових, соціальних, освітніх та інших потреб та законних інтересів мешканців територіальних громад»³.

При цьому, згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 01 квітня 2010 р. № 10-рп/2010, при вирішенні таких питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень⁴, тобто здійснюють виконавчо-розпорядчий вплив.

Додатковим підтвердженням того, що вирішення питань місцевого значення є прерогативою представницьких органів місцевого самоврядування, виступає розуміння органів місцевого самоврядування як створених територіальними громадами (жителями села, об'єднаннями жителів

¹ Конституція України від 28.06.1996. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

² Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. *Переваги місцевого самоврядування*: матер. Міжнар. конф. (м. Ірпінь, 29-30 травня 2001 р.). Київ : Логос, 2001. С. 147-157. С. 152.

³ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Київ : Арарат-Центр, 2001. 176 с. С. 11.

⁴ Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 01.04.2010 № 10-рп/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>.

кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) суб'єктів публічної адміністрації, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України, що в багатьох аспектах наближує їх до місцевих органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення¹.

Важливою складовою розглядуваного поняття виступає мета адміністративно-правового регулювання. Щоб правильно визначити цей елемент, доцільно звернутися до думок науковців із відповідного питання.

Наприклад, В. Черній метою адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування вважає забезпечення в межах чергового етапу децентралізації публічної влади подальшого структурного удосконалення цієї системи та роботи її у цілому і кожного з її елементів зокрема². Тобто метою такого адміністративно-правового регулювання є лише забезпечення удосконалення системи, що регулюється. Проте задля чого здійснюється таке удосконалення, вчений не вказує. Тобто сутність його визначення мети можна охарактеризувати як «процес заради самого процесу».

Звернемося до іншої думки. Так, Л. Шапенко метою адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності вважає вдосконалення правовідносин щодо захисту майнових інтересів страхувальників чи третіх осіб (інвесторів) та активізації інвестиційної діяльності страховиків, спрямованої на відтворення фінансово-економічних процесів³. Тобто, з погляду цієї вченої, однією зі складових мети адміністративно-правового регулювання у будь-якій сфері є вдосконалення відповідних правовідносин. А іншою складовою є захист певних інтересів фізичних та юридичних осіб. Така позиція видається більш ґрунтовною, оскільки враховує дві складові – як кінцеву, що стосується захисту відповідних правовідносин, так і проміжну – вдосконалення процесу праворегулювання засобами адміністративного права.

Є. Семенов також дотримується думки щодо необхідності виділення двох складових мети адміністративно-правового регулювання: найближчої – покращення процесу публічного адміністрування відповідних суспільних відносин та кінцевої або головної – забезпечення прав та законних інтересів певних суб'єктів суспільних відносин. Водночас учений

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 99.

² Черній В. Д. Зазнач. твір. С. 123.

³ Шапенко Л. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності. *European political and law discourse*. 2015. № 2(2). С. 246-251. С. 249.

порушує питання, яким саме узагальнюючим терміном доцільно позначити проміжну мету адміністративно-правового регулювання: «удосконалення» чи «упорядкування»¹. Спробуємо визначитися з цим терміном.

Для початку відзначимо, що дещо по-іншому таку мету розуміє Т. Чепульченко, який зазначає, що «метою регулювання є досягнення відповідності між поведінкою особи і діями спільноти людей, їх інтересами, цілями і завданнями, які постають із існуючих у даному суспільстві об'єктивних закономірностей»².

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

Такий висновок підтверджує і семантичне тлумачення цього терміна, оскільки одним зі значень слова «упорядковувати» є «доводити до ладу що-небудь, робити належний порядок у чомусь»³.

Що стосується «удосконалення», то за своїм змістом цей термін означає надання певному предмету кращих якостей⁴. На нашу думку, «упорядкування» краще підходить до характеристики мети адміністративно-правового регулювання, ніж поняття «удосконалення», оскільки включає у свій зміст не тільки доведення до ладу, тобто покращення, але й наведення порядку у певних суспільних відносинах.

А порядок для будь-якої галузі права за своєю суттю є правопорядком, під яким слід розуміти частину системи суспільних відносин, що врегульовані нормами права і перебувають під захистом закону та охороняються державою. Крім того, термін «регулювати» означає «впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі»⁵.

У теорії держави і права також підтримується думка стосовно доцільності використання терміна «упорядкування». Наприклад, С. Бостан

¹ Семенов Є. О. Зазнач. твір. С. 135.

² Чепульченко Т. О. Місце правового регулювання в системі соціально-нормативного впливу на суспільні відносини. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2011 р.)*. Київ : ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2011. С. 13-15. С. 13.

³ Упорядковувати (впорядковувати). *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980)*. URL : <http://sum.in.ua/s/uporjadkovuvaty>.

⁴ Удосконалювати (вдосконалювати). *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980)*. URL : <http://sum.in.ua/s/udoskonalyuvaty>.

⁵ Регулювати. *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980)*. URL : <http://sum.in.ua/s/reghuljuvaty>.

та С. Гусарєв зазначають, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини, що здійснюється через використання системи засобів, які мають юридичний характер та забезпечують упорядкування суспільних відносин¹. А Р. Демків юридичне регулювання визначає, зокрема, як специфічну діяльність держави, її органів, посадових осіб і уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин².

Водночас поряд із упорядкуванням суспільних відносин має відбуватись і їх захист та розвиток. Оскільки «цілі правового регулювання стосуються не лише окремих суб'єктів, а й забезпечують закріплення та стимулювання розвитку суспільних відносин, створюють умови для виникнення нових суспільних відносин, запобігають виникненню суспільно шкідливих відносин»³.

Так, що стосується захисту, то будь який різновид правового регулювання, зокрема й адміністративно-правове, має бути спрямований на те, щоб суспільні відносини, що врегульовуються, не зазнавали шкідливого впливу, були під належною охороною за допомогою відповідних механізмів.

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

Що ж стосується розвитку, то варто погодитися з думкою Є. Семенова, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад здійснюється в умовах муніципальної реформи, тобто переходу від централізованої влади у державі до її децентралізації, а тому термін «розвиток» також має бути враховано при визначенні його найближчої мети⁴. Такий перехід влади з центру на місця спрямований на покращення рівня життя у територіальних громадах, забезпечення їхньої спроможності, що можна позначити узагальнюючим поняттям

¹ Бостан С. К., Гусарєв С. Д., Пархоменко Н. М. та ін. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : ВЦ «Академія», 2013. 320 с. С. 226-227.

² Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. № 34(1). С. 19-23. С. 21.

³ Тарахович Т. І. Ефективність правового регулювання. *Наукові записки. Серія «Юридичні науки»*. 2004. № 26. С. 82-84. С. 83.

⁴ Семенов Є. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні: деякі аспекти визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. № 6. С. 131-136. С. 135.

«розвиток».

Важливим елементом кінцевої мети адміністративно-правового регулювання територіальних громад в Україні має бути побудова та подальше забезпечення функціонування спроможних громад. Так, спроможними є територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, зважаючи на кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці¹.

Отже, спроможність територіальної громади – це наявність умов (фінансових, інфраструктурних і кадрових), на основі яких у процесі функціонування визначається здатність територіальної громади надавати публічні послуги, а також можливість задіяти невикористаний та прихований потенціал (інвестиційний, економічний, людський, управлінський, фінансовий, громадської участі) задля розумного, сталого та інклюзивного розвитку територіальної громади². При цьому забезпечення спроможності територіальних громад має бути ефективним та не супроводжуватися порушенням прав, свобод та законних інтересів їхніх жителів, оскільки дотримання основних складових правового статусу особи є запорукою успішного функціонування будь-якої територіальної громади.

Використання терміна «ефективність» у розумінні адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад вказуватиме на спроможність «правового регулювання приводити до максимально можливих позитивних результатів шляхом застосування обґрунтованих, розумних і доцільних витрат й обмежень»³, оскільки термін «ефективність» у перекладі означає результат, наслідок якогось явища.

В юридичній літературі більшість науковців розкривають ефективність правового регулювання за допомогою такої категорії, як цілі, зазначаючи, що це ступінь практичного досягнення цілей, які мали на увазі правовстановлюючі органи (законотворчі, правотворчі), приймаючи, змінюючи чи відмінюючи відповідні норми права,

¹ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

² Гринчишин І. М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. № 6(134). С. 51-56. С. 54.

³ Чемодурова А. Правове регулювання та його ефективність у сучасному світі. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 262-267. С. 265.

відтворені в тих чи інших нормативно-правових актах при мінімальних затратах на їх видання¹. Тому використання терміна «ефективність» є важливим для розуміння адміністративно-правового регулювання досліджуваного виду діяльності.

Важливо також наголосити, що адміністративно-правове регулювання будь-якого виду діяльності здійснюється за допомогою взаємоузгодженої системи різних форм і методів, на підставі відповідної нормативної бази та з огляду на основні вихідні положення – принципи, що також має бути враховано у його визначенні.

Отже, під адміністративно-правовим регулюванням діяльності територіальних громад в Україні слід розуміти взаємоузгоджену систему форм, методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян у частині упорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг із метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

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

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

У теорії держави і права під об'єктом правового регулювання розуміються матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких здійснюється таке регулювання. Причому поняття «об'єкт правового регулювання» фактично є тотожним поняттю «об'єкт права»². А «об'єкт права», у свою чергу, є тотожним «об'єкту правовідносин». Таке співвідношення стосується і сфери правовідносин, що регулює адміністративне право. Тобто, щоб правильно визначити об'єкт адміністративно-правового регулювання досліджуваного виду діяльності, доцільно звернутися до об'єктів адміністративно-правових відносин.

Так, об'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути

¹ Тарахович Т. І. Зазнач. твір. С. 83.

² Юридична енциклопедія: у 6 т. / уклад. Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблюк, В. П. Горбатенко та ін. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н–П. 2002. 717 с. С. 212-213.

різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, що становлять публічну цінність, а також діяння суб'єктів адміністративного права, пов'язані з цими благами, а саме:

1) нематеріальні особисті блага людини – життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність, безпека, свобода пересування та ін.;

2) матеріальні – предмети матеріального світу, створені природою чи людиною;

3) дії суб'єктів адміністративно-правових відносин, коли суб'єкт чи об'єкт публічного управління має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання певних дій¹.

Наприклад, Є. Єряшов, розглядаючи адміністративно-правове регулювання цивільної авіації України, визначив його об'єкт як «матеріальні й нематеріальні блага: повітряний простір, авіаційна техніка та конструкторсько-технологічна документація до неї, різноманітне авіаційне обладнання щодо управління повітряним рухом тощо, з приводу яких виникають правовідносини, тобто стійкі правові зв'язки між суб'єктами щодо використання повітряного простору за допомогою повітряних суден із метою здійснення повітряних перевезень, виконання авіаційних робіт, обслуговуванням повітряного руху, сертифікацією суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності тощо»².

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

Також об'єктом мають бути відносини публічного адміністрування, тобто ті напрями, за якими здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад. Ці напрями визначаються функціями, з-поміж яких основними є:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення;
- володіння, використання та управління комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;

¹ Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 22.

² Єряшов Є. Сутність адміністративно-правового регулювання цивільної авіації України. *National law journal: theory and practice*. 2014. С. 44-48. С. 46. URL : <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/5/10.pdf>.

- надання соціальних послуг населенню;
- забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;
- захист прав місцевого самоврядування.

Відповідно, можна виділити такі об'єкти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад:

- питання місцевого значення, що визначені у ст.143 Конституції України;
- заходи соціально-економічного та культурного значення;
- соціальні послуги;
- права, свободи та законні інтереси жителів громади;
- заходи із забезпечення громадської безпеки та громадського порядку у територіальній громаді;
- заходи із соціального захисту жителів громади.

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

Під предметом правового регулювання у теорії держави та права розуміються «конкретні суспільні відносини, що потребують урегулювання саме нормами права, а не іншими соціальними нормами. Йому властиві такі ознаки:

- це мають бути соціальні відносини, іншими словами відносини між людьми, оскільки право не регулює, наприклад, процесів, які можуть протікати в природі;
- це відносини, які мають носити свідомий характер. Тобто суб'єкти, вступаючи в такі відносини, повинні розуміти свої дії та керувати ними, а не діяти у стані гіпнозу, фізичного чи психічного примусу;
- це найбільш важливі суспільні відносини для конкретної людини, групи людей чи суспільства в цілому;
- це відносини, які можуть бути врегульовані саме нормами права, а не іншими соціальними регуляторами, що зайвий раз підкреслює їх важливість і значущість»¹.

Вищенаведені тези повною мірою стосуються і предмета адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних

¹ Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б. та ін. Теорія держави та права: навч. посіб. / за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с. С. 256-257.

громад, оскільки, здійснюючи виконавчо-розпорядчу діяльність, надаючи адміністративні послуги чи вирішуючи питання місцевого значення, суб'єкти публічного адміністрування створюють та регулюють суспільні відносини, що є важливими як для жителів певної громади, так і для підтримки функціонування її управлінських та представницьких органів.

Визначаючи конкретний перелік суспільних відносин, що складають розглядуваний предмет правового регулювання, доцільно звернутися до думок вчених.

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

- внутрішні суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування цих органів;

- зовнішні суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування цих органів переважно у наступних сферах:

- а) здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для членів територіальних громад;

- б) здійснення сервісно-обслуговуючої діяльності, спрямованої на надання високоякісних та доступних публічних послуг та задоволення інших публічних інтересів осіб, що проживають або функціонують на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- в) здійснення організаційної діяльності, спрямованої на узгодження інтересів державного та місцевого рівнів, взаємодію з органами виконавчої влади»¹.

Схожої позиції дотримуються і В. Бевзенко та Р. Мельник, на думку яких «органи місцевого самоврядування беруть участь у адміністративно-правових відносинах подвійного характеру:

- внутрішніх адміністративно-правових відносинах, пов'язаних із організацією існування й функціонування цих органів;

- зовнішніх адміністративно-правових відносинах, котрі виникають у зв'язку із:

- 1) здійсненням цими органами повноважень у різноманітних сферах суспільного життя територіальної громади;

- 2) самостійним вирішенням справ місцевого значення в межах Конституції і законів України;

- 3) представництвом спільних інтересів територіальних громад»².

¹ Черній В. Д. Зазнач. твір. С. 142.

² Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. С. 155.

У цілому погоджуючись із вищенаведеними думками вчених, відзначимо, що надані ними класифікації потребують деякого уточнення.

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

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

Така участь членів громади може бути реалізованою у різних формах.

Наприклад, О. Чебаненко та Д. Ковриженко виділяють такі форми участі громадян у процесі прийняття владних рішень:

- інформування та вплив (органи влади інформують громадян в односторонньому порядку);
- консультування (органи влади консультуються з громадянами, як правило, оцінюючи позицію громадян);
- дорадче залучення (заохочення участі громадян у процесі прийняття політичних рішень, унаслідок чого громадяни мають можливість дати остаточну оцінку перед ухваленням або відхиленням певного рішення);
- стимульована участь (органи влади залишають за громадянами право прийняти остаточне рішення);
- добровільна участь громадян (громадяни активно залучені до процесу прийняття владних рішень, при цьому їхня позиція є обов'язковою для врахування, відповідальність за зроблені кроки лежить на обох суб'єктах управлінської діяльності – органах влади і громадськості)¹.

¹ Чебаненко О., Ковриженко Д. Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні. *Часопис Парламент*. 2008. № 2. С. 26-40. С. 32.

Тобто предметом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можуть бути також суспільні відносини, пов'язані з участю в різних формах жителів громади у процесі прийняття владних рішень із питань місцевого значення суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад.

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

У теорії держави та права загальноприйнято методи правового регулювання визначати як «обумовлені предметом правового регулювання різні прийоми, способи, засоби впливу права на суспільні відносини»¹.

Що стосується класифікації методів, то найбільш розповсюдженою є класифікація «за ознакою характеру впливу права на суспільні відносини, які ним регулюються»². Так, згідно з цією класифікацією К. Волинка виокремлює два основні методи правового регулювання. Перший метод – метод децентралізованого регулювання – автономний, а другий метод централізованого, або імперативного, наказового регулювання. Перший метод побудований на координації цілей та інтересів сторін у суспільних відносинах та застосовується для регламентації рівних за становищем (рівноправних) суб'єктів, які задовольняють свої приватні інтереси. Децентралізований метод правового регулювання, як правило, застосовується у приватно-правових галузях (цивільне, сімейне, трудове право)³. Іншими словами, мова йде про диспозитивний метод правового регулювання.

Диспозитивний метод розуміється також як «засіб регулювання відносин між рівноправними учасниками правовідносин. Він надає можливість сторонам самостійно вирішувати питання про форму своїх взаємовідносин, урегульованих нормами права. Цей метод застосовується у сфері дії галузей приватного права (наприклад, цивільного, сімейного права)⁴. На нашу думку, при адміністративно-правовому регулюванні діяльності територіальних громад цей метод можливо застосовувати для впливу на суспільні відносини, пов'язані з участю жителів громади у процесі прийняття владних рішень із питань місцевого значення суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад.

Наприклад, диспозитивний метод доцільно використовувати для впливу на відносини у сфері залучення жителів громади до процесу прийняття владних рішень в межах так званого бюджету участі.

¹ Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б. та ін. Зазнач. твір. С. 257.

² Там само.

³ Волинка К. Г. Зазнач. твір. С. 105.

⁴ Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б. та ін. Зазнач. твір. С. 256-257.

«Система учасницького бюджетування – це засіб прямого громадського впливу, направлена на залучення громадян безпосередньо до процесу прийняття рішень, зокрема, з розподілу бюджетних коштів на реалізацію пріоритетних та важливих для населення проектів і програм, що носять вигляд проектних пропозицій. Основна мета формування системи учасницького бюджетування – покращення обізнаності громадськості у процесах, що відбуваються на рівні місцевих бюджетів в Україні, забезпечення прозорості розподілу ресурсів і прийняття рішень, сприяння демократизації суспільства через залучення громадськості до бюджетного процесу»¹. Цю систему в Україні було запроваджено у 2015 р., і на сьогодні вона активно застосовується як одна з ефективних форм впливу громадян на прийняття управлінських рішень суб'єктами публічного адміністрування щодо спрямування коштів на задоволення реальних потреб жителів територіальних громад.

Щодо другого, імперативного методу, то, на думку К. Волинка, «він базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин – вони не є рівними за статусом. За його допомогою регулюються відносини, в яких пріоритет надається загальносоціальному інтересу. В державно-організованому суспільстві загальносоціальні інтереси виражає держава, яка здійснює централізоване управління суспільними процесами та наділена владними повноваженнями. Тому централізований, імперативний метод використовується в публічно-правових галузях (конституційне, адміністративне, кримінальне право)»². Цей метод увібрав у себе методи заборони, владних приписів (субординації) та зобов'язання³. При адміністративно-правовому регулюванні діяльності територіальних громад такий метод застосовується, наприклад, для впливу на імперативно-владні відносини, що виникають та реалізуються всередині певного органу місцевого самоврядування.

Поєднання двох вищеназваних методів стосовно адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад не суперечить тим тенденціям, що на сьогодні мають місце в адміністративному праві. Оскільки цій галузі права рівною мірою притаманні як імперативний, так і диспозитивний методи правового регулювання⁴.

¹ Методика формування Системи учасницького бюджетування та бюджету участі на рівні міст обласного значення і об'єднаних територіальних громад. Одеса : ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2016. 31 с. С. 4. URL : <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Methodika-Byudzhetu-uchasti-1.pdf>.

² Волинка К. Г. Зазнач. твір. С. 105.

³ Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б. та ін. Зазнач. твір. С. 257.

⁴ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (гол.). Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с. С. 74-77.

Деякі вчені виділяють як методи правового регулювання, властиві окремим галузям права, також методи заохочення, рекомендацій, переконання, примусу тощо¹. Так, метод примусу можна віднести до імперативного методу, оскільки до його змісту входить заборона певних дій. Метод переконання можна охарактеризувати з погляду існування потреби роз'яснення уповноваженими суб'єктами положень нормативно-правових актів, котрі приймають органи місцевого самоврядування, доцільності їх прийняття та необхідності дотримання саме таких правил поведінки всіма учасниками суспільних відносин у сфері діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад. Метод заохочення як засіб впливу полягає в тому, щоб через свідомість направляти волю людей на вчинення корисних справ, реалізацію потрібної поведінки у певних правовідносинах. Метод рекомендації полягає в тому, що органи публічного адміністрування пропонують той чи інший варіант рішення, а мешканці територіальної громади самі визначають його прийнятність². Звичайно, що і ці методи можливо використовувати у деяких випадках адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, проте лише як допоміжні, а не основні методи. Важливо, що обрання методу залежить від конкретного виду правовідносин, для врегулювання яких планується обрати той чи інший метод.

Крім того, залежно від оцінки ієрархії та підпорядкування суб'єктів адміністративного права одного іншому (іншим) як методи адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні В. Черній пропонує виокремлювати методи субординації, координації та реординації³.

Підтримуючи позицію вищезгаданого вченого, відзначимо, що важливість використання для упорядкування суспільних відносин у сфері публічного адміністрування територіальних громад саме методу реординації полягає в тому, що завдяки цьому методу, як зазначає К. Кравцова: «а) з одного боку, громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян, б) з іншого боку, на зазначених суб'єктів законом покладаються чіткі обов'язки щодо

¹ Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с. С. 100, 216.

² Кравцова К. М. Сутність методів адміністративно-правового регулювання обігу пестицидів у сільському господарстві України. *Право і суспільство*. 2016. № 2(3). С. 119-123. С. 121.

³ Черній В. Д. Зазнач. твір. С. 145.

неухильного виконання вищезгаданих вимог з боку громадян. Громадянин стає в певному сенсі рівноцінною стороною у стосунках з державою. Забезпечення подібної рівноцінності повинно становити одну з найважливіших характеристик адміністративно-правового регулювання, що тісно пов'язана із застосуванням диспозитивного методу»¹. Вищенаведені тези повною мірою можна віднести і щодо особливостей врегулювання взаємовідносин між жителями територіальних громад та суб'єктами публічного адміністрування таких громад.

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

Важливе значення для характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад мають його види, оскільки вони надають змогу краще зрозуміти сутність цього правового явища.

Так, залежно від особливостей правового інструментарію, що використовується в процесі юридичної регламентації суспільних відносин, розрізняють нормативне та індивідуальне правове регулювання².

Завдяки нормативному правовому регулюванню здійснюється «вплив на поведінку людей за допомогою загальних правил, тобто моделей, еталонів, зразків поведінки, що поширюються на всі випадки цього роду і яким повинні підкоритися всі особи, що опинилися у передбаченій цими правилами ситуації»³. Такі правила поведінки закріплено у нормативних актах, що врегульовують певну галузь суспільних відносин. Що стосується адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, то нормативне регулювання здійснюється насамперед на підставі тієї системи

¹ Кравцова К. М. Сутність методів адміністративно-правового регулювання обігу пестицидів у сільському господарстві України. *Право і суспільство*. 2016. № 2(3). С. 119-123. С. 122.

² Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с. С. 216.

³ Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Теорія держави і права: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2018. 416 с. С. 344.

нормативних актів, що регламентують правове становище суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад та основні засади здійснення місцевого самоврядування. До таких нормативних актів слід віднести Конституцію України, у якій закладено конституційні основи місцевого самоврядування, а також закони, що регулюють основні засади місцевого самоврядування та повноваження суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення» тощо.

Під індивідуальним регулюванням розуміється «впорядкування конкретної життєвої ситуації шляхом ухвалення разового рішення. Воно може проявлятися у покладанні обов'язку чи заборони, у наданні або підтвердженні права, у заохоченні чи притягненні до відповідальності конкретної особи»¹. У більшості випадків індивідуальне правове регулювання засновується на нормативному та полягає в уточненні, пристосуванні правових норм до специфічних умов їхньої дії, які неможливо врахувати при здійсненні нормативного правового регулювання². Перевагою індивідуального регулювання є його більша гнучкість, оскільки завдяки такому регулюванню можливо враховувати конкретні особливості місця, часу і тих суб'єктів, стосовно яких ухвалюється певне управлінське рішення³. До засобів індивідуального адміністративно-правового регулювання можна віднести акти правозастосовного характеру, що видаються органами публічного адміністрування територіальних громад. До таких актів можна віднести, наприклад, статuti територіальних громад, розпорядження, що приймають сільський, селищний чи міський голови, та регламенти місцевих рад.

Аналізовані види правового регулювання взаємно доповнюють один одного. Зокрема, завдяки їх комбінуванню компенсуються недоліки, притаманні як нормативному (надмірна узагальненість, не завжди достатня оперативність реагування на суспільні потреби), так і індивідуальному регулюванню (непрогнозованість, значний простір для проявів свавілля, суб'єктивізму, потреба кожного разу заново створювати необхідний правовий інструментарій)⁴. Тому вміле поєднання таких видів загального правового регулювання для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад є важливою запорукою її

¹ Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Зазнач. твір. С. 344.

² Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Зазнач. твір. С. 218.

³ Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Зазнач. твір с. С. 344.

⁴ Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Зазнач. твір. С. 218.

ефективності.

Наступною підставою класифікації видів адміністративно-правового регулювання можна вважати характер розподілу компетенції з юридичної регламентації суспільних відносин. За такою підставою виділяють централізоване та децентралізоване регулювання¹.

Завдяки централізованому регулюванню здійснюється вплив на поведінку людей у межах певної території чи колективу з єдиного центру. Воно забезпечує одноманітність ухвалення рішень щодо аналогічних чи схожих життєвих ситуацій². При такому регулюванні всі питання, що стосуються функціонування певних органів, вирішуються на рівні центральних органів влади.

Тоді як «децентралізоване правове регулювання, навпаки, передбачає передання багатьох повноважень з врегулювання певних суспільних відносин, включаючи деякі правотворчі можливості, до інших державних та недержавних суб'єктів»³. На нашу думку, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад повинно здійснюватися саме на засадах децентралізованого управління, коли всі повноваження зі здійснення публічного адміністрування делеговано органам місцевого самоврядування і ті самостійно можуть реалізувати повноваження з надання адміністративних послуг або вирішення питань місцевого значення, що віднесені до їхньої компетенції.

Нарешті, залежно від порядку формування юридичних засобів, що застосовуються у правовому регулюванні, останнє може бути поділене на субординаційне, координаційне та автономне⁴.

Що стосується субординаційного правового регулювання, то воно має односторонній характер і не передбачає узгодження правових приписів, що при цьому встановлюються, з особами, на яких поширюється їхня дія. Цей різновид правового регулювання реалізується переважно шляхом видання різноманітних нормативно-правових актів, а також ухвалення на тій самій основі юридичних рішень індивідуального характеру⁵. Цей вид правового регулювання здійснюється в межах виконавчо-розпорядчої або правоохоронної правозастосовчої діяльності, як правило, компетентними державними органами. Однак таке регулювання може здійснюватися й іншими органами, коли вони володіють необхідними владними повноваженнями, тобто їхні рішення

¹ Там само.

² Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Зазнач. твір. С. 344.

³ Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Зазнач. твір. С. 218.

⁴ Там само. С. 219.

⁵ Там само.

стають обов'язковими для учасників відповідних суспільних відносин¹. Отже, для адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад цей вид правового регулювання може застосовуватись при використанні імперативного методу для впливу на імперативно-владні відносини, що виникають та реалізуються всередині певного органу місцевого самоврядування. Субординаційне правове регулювання може застосовуватися, зокрема, для вирішення питань, пов'язаних зі службою в управлінських органах територіальних громад, для врегулювання взаємовідносин підпорядкування між персоналом таких органів. З іншого боку, такий вид правового регулювання може застосовуватись і щодо жителів громади.

На відміну від субординаційного, координаційне правове регулювання має двосторонній або багатосторонній характер і полягає у встановленні відповідних юридичних правил поведінки на основі консенсусу, в тому числі із залученням до їх формулювання осіб, які в подальшому самі виступають адресатами таких приписів². Тому такий вид правового регулювання можливо застосовувати при використанні диспозитивного методу – для впливу на суспільні відносини, пов'язані з участю жителів громади у процесі прийняття владних рішень із питань місцевого значення. Наприклад, при прийнятті статуту територіальної громади або при вирішенні певного питання на місцевому референдумі.

Вид правового регулювання, що здійснюється в межах загальнодозволеного типу правового регулювання і поширюється виключно на власну поведінку його суб'єктів, які можуть, не порушуючи прав і законних інтересів інших осіб і не вступаючи в безпосередні зносини з ними, самостійно визначати юридично не заборонені форми своєї поведінки у правовій сфері, називається автономним³. Для цього виду правового регулювання є характерними такі риси:

- по-перше, воно здійснюється шляхом вчинення правомірних односторонніх дій;
- по-друге, правовий режим у цьому випадку створюється в односторонньому порядку;
- по-третє, воно не залежить від волевиявлення інших осіб⁴.

Такий вид правового регулювання більше властивий для поведінки окремих фізичних осіб (наприклад, при укладанні заповіту або видачі

¹ Мухін В. В. Індивідуальне регулювання у механізмі децентралізації у праві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 443 с. С. 194-195.

² Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Зазнач. твір. С. 219.

³ Там само.

⁴ Мухін В. В. Зазнач. твір. С. 197.

довіреності) або для регламентації діяльності окремих державних органів у правоохоронній сфері (наприклад, при застосуванні положень законодавства, котре регламентує обставини, що виключають кримінальну протиправність діяння). Тому, на нашу думку, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад не повинно бути автономним, оскільки або діяльність суб'єктів публічного адміністрування таких громад за своїм змістом має бути підпорядкованою їхнім керівним органам, або прийняття владних рішень повинно мати не односторонній, а принаймні двосторонній характер, де другою стороною виступають жителі громади.

Щодо завдань досліджуваного виду адміністративно-правового регулювання, то вони конкретизують мету такого регулювання, а також основні етапи його здійснення¹. В. Черній у своєму дисертаційному дослідженні слушно пропонує завдання адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні визначати на підставі тих завдань, що зазначені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. Оскільки навряд чи буде коректним формулювати та пропонувати доктринальний перелік завдань адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні за наявності можливості скористатися закріпленим на нормативному рівні переліком².

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

¹ Чомахашвілі О. Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т державної податкової служби України. Ірпінь, 2008. С. 20.

² Черній В. Д. Зазнач. твір. С. 121.

³ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

виконання всіх вищеназваних завдань муніципальної реформи, що є необхідною умовою ефективності такої реформи. Крім того, виконання цих завдань має бути спрямоване на ефективне забезпечення спроможності територіальних громад, а також прав, свобод і законних інтересів їхніх жителів.

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

Водночас адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні має бути спрямоване на вирішення не тільки основних, але й поточних завдань. До таких можна віднести, наприклад:

- забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення;
- управління комунальною власністю, фінансовими засобами місцевого самоврядування;
- забезпечення комплексного розвитку території громади;
- забезпечення потреб населення в соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво необхідних послугах тощо¹.

Наступною характеристикою аналізованого явища є функції адміністративно-правового регулювання, під якими розуміються «обумовлені досягненням мети та підпорядковані вирішенню конкретних завдань основні види адміністративно-правової діяльності суб'єкта, пов'язані із його впливом на об'єкти регулювання»². З цього визначення випливає, що функції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад насамперед виражають зміст цього виду правового регулювання та значною мірою обумовлені тими метою і завданнями, що їх виконують представницькі та виконавчі органи таких громад і їх службові особи. Тобто ці функції мають сприяти упорядкуванню і розвитку суспільних відносин у сфері надання адміністративних послуг, забезпечувати спроможність територіальних громад, а також права, свободи та законні інтереси їхніх жителів.

Щодо класифікації функцій, то найпоширенішою є класифікація,

¹ Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. Луцьк : Волинський ресурсний центр, 2015. 134 с. С. 35.

² Чомахашвілі О. Ш. Зазнач. твір. С. 20.

згідно з якою функції поділяються на загальні або основні та особливі або спеціальні.

Під загальними функціями регулювання розуміються універсальні види (напрями) діяльності суб'єктів регулювання, в межах яких вирішуються найбільш типові завдання, що стосуються всіх суб'єктів і об'єктів. У переважній більшості випадків до них відносять: прогнозування, планування, організацію, керівництво, координацію, контроль та облік. Тоді як спеціальні функції характеризуються тим, що забезпечують врахування характеристик конкретного суб'єкта та об'єкта його впливу, розрізняючись залежно від особливостей галузей (підгалузей), підприємств, установ, організацій тощо¹.

Наприклад, О. Німко в авторефераті свого дисертаційного дослідження визначає такі загальні функції адміністративно-правового регулювання у сфері державного молодіжного житлового кредитування, як: прогнозування, планування, організація, контроль, облік, розподіл та регулювання². Проте спеціальні функції автор не називає.

Тоді як О. Чомахішвілі до загальних функцій адміністративно-правового регулювання у сфері охорони прав на промислові зразки відносить ті, що притаманні процесу адміністративно-правового регулювання економіки: функцію прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю, інформаційного забезпечення, комунікаційну. До спеціальних функцій належать ті, що відображають особливості регулюючого впливу конкретного суб'єкта регулювання саме на сферу охорони прав на промислові зразки: є прогнозування і моделювання, планування, координація, контроль та реєстрація, інформаційне забезпечення, охорона навколишнього природного середовища від шкідливого впливу під час або після впровадження промислового зразка у виробництво, створення умов для функціонування національної промисловості, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств³. Слід відмітити, що значна кількість із-поміж загальних та спеціальних функцій у наведеному поділі збігаються між собою. Мова йде про такі функції, як: прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю та інформаційного забезпечення. На нашу думку, це свідчить про певну умовність, а можливо, і необов'язковість такого поділу. Тому деякі вчені його не здійснюють, а наводять єдині переліки, лише додаючи наприкінці переліків набір

¹ Там само.

² Німко О. Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 19 с. С. 11.

³ Чомахашвілі О. Ш. Зазнач. твір. С. 20.

функцій, властивих окремим видам адміністративно-правового регулювання.

Так, на думку Ю. Пирожкової, функціями адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування є прогнозування і моделювання, планування, координація, контроль та облік, інформаційне забезпечення, охорона навколишнього природного середовища від шкідливого впливу автомобільного транспорту, безпечне функціонування сучасного національного автомобіля, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності автомобілебудівних підприємств¹. Натомість І. Грицай називає такі функції адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій, як: прогнозування, планування, облік, контроль та нагляд². Отже, вищезазначене дозволяє сформулювати висновок, що такі функції, як прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю та інформаційного забезпечення, можуть бути властивими для будь-якого виду адміністративно-правового регулювання, зокрема і того, що стосується діяльності територіальних громад.

Наприклад, розумне використання функцій прогнозування, моделювання та планування у діяльності управлінських та представницьких органів територіальних громад дозволить, зокрема, вибирати актуальні та правильні вектори розвитку таких громад задля досягнення ними високого рівня спроможності та якості надання адміністративних послуг. При цьому координація передбачає узгодження процесів публічного адміністрування як усередині управлінських структур органів місцевого самоврядування, так і у тісному взаємозв'язку з жителями громади, а також із центральними та місцевими органами державної влади.

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

Важливим призначенням контрольної функції є те, що вона «реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами

¹ Пирожкова Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 20 с. С. 11.

² Грицай І. О. Принципи, функції, форми та методи адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 192-197. С. 194.

і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, контролю за дотриманням законодавства на території громади (за використанням земель та інших природних ресурсів, станом роботи щодо розгляду звернень громадян на підприємствах, установах та організаціях незалежно від форм власності, станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень, водойм тощо)»¹.

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

Таким чином, залишається лише з'ясувати, які функції, крім вищенаведених, є притаманними досліджуваному виду адміністративно-правового регулювання. На нашу думку, цей перелік слід формувати на підставі аналізу тих функцій, що їх виконують органи місцевого самоврядування, зважаючи на те, що «функціями місцевого самоврядування є основні напрями та орієнтири діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення в межах, що базуються на положеннях Конституції і законів України»². При цьому пропонуємо спиратися на вищенаведену думку О. Чомахішвілі стосовно того, що під функціями адміністративно-правового регулювання розуміються певні види адміністративно-правової діяльності.

Так, за сукупністю способів муніципальної діяльності технологічно функції поділяються на: бюджетно-фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, планування та програмування розвитку відповідних територій, нормотворчі, функції соціального контролю³. Зазначені функції, на нашу думку, можна вважати функціями адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, причому половина з них відповідає тому переліку функцій, котрі було розглянуто раніше. Водночас, зважаючи на специфіку функціонування територіальних громад, до адміністративно-правового регулювання їхньої діяльності важливо віднести і такі функції, як бюджетно-фінансова, матеріально-

¹ Функції і повноваження місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування. *Pidru4niki*. URL : https://pidru4niki.com/17190512/pravo/funktsiyi_povnovazhennya_mistseвого_samovryaduvannya_ukrayini.

² Гливік А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. № 58. С. 180-189. С. 183.

³ Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. Луцьк : Волинський ресурсний центр, 2015. 134 с. С. 35.

технічна та нормотворча.

Так, «реалізуючи нормотворчу функцію, органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти локального характеру, розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, затверджують Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади, здійснюють правове регулювання комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.)»¹.

До переліку досліджуваних функцій слід віднести і функцію регулювання. Ю. Пирожкова слушно зазначає, що регулятивну функцію слід розуміти як «зумовлений соціальним призначенням цілеспрямований вплив адміністративного права, внаслідок якого відбувається регламентування суспільних відносин шляхом встановлення позитивних правил поведінки, прав та взаємних обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин, спрямованих на задоволення інтересів суспільства і громадян у процесі публічного управління у сфері надання адміністративних послуг, ефективну реалізацію адміністративних процедур, оптимальну регламентацію адміністративно-деліктних відносин»². З вищенаведеного випливає, що ця функція є важливою як для адміністративного права загалом, так і для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад зокрема.

Крім того, погоджуємося з думкою А. Гливки, що «станом на сьогодні просто неможливо здійснювати ефективне управління, не застосовуючи інноваційних технологій, що розроблені сучасною наукою. Тому функціональний арсенал місцевого самоврядування повинен бути поповнений інноваційною функцією, яка передбачає застосування органами місцевого самоврядування сучасних методів управління, забезпечення розвитку територіальної громади, постійне удосконалення життя членів територіальної громади»³. Тобто інноваційна функція також має бути у переліку функцій адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, оскільки саме за допомогою інновацій можливо запроваджувати у діяльність, пов'язану з публічним адмініструванням різних видів діяльності,

¹ Функції і повноваження місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування. *Pidru4niki*. URL : https://pidru4niki.com/17190512/pravo/funktsiyi_povnovazhennya_mistsevogo_samovryaduvannya_ukrayini.

² Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 33 с. С. 22.

³ Гливка А. О. Знач. твір. С. 186.

досягнення у сфері новітніх технологій та людського інтелекту.

Важливою для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад є установча функція, оскільки завдяки її реалізації представницькі органи місцевого самоврядування на пленарних засіданнях вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру і персональний склад комісій ради, забезпечуючи при цьому принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування¹.

Підсумовуючи розгляд функцій адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, відзначимо, що побудувати їх вичерпний перелік досить складно, це питання має бути предметом окремого дослідження, оскільки «в силу свого специфічного статусу органи місцевого самоврядування мають надзвичайно широкий спектр функцій, від реалізації яких залежить ефективність місцевого самоврядування в цілому»². Отже, подальші наукові дослідження у цьому напрямі мають бути зосереджені на розширенні переліку таких функцій, а також пошуку їхнього взаємозв'язку з тими положеннями вітчизняного та міжнародного законодавства, що визначають та регламентують діяльність органів публічного адміністрування територіальних громад в Україні.

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

В Юридичній енциклопедії під терміном «принцип» розуміються основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації³. Тому підтримуємо позицію, що принципами є основні вихідні положення, тобто стосовно діяльності це основні засади, що визначають сутність і призначення організації та діяльності будь-якої публічної структури⁴. Оскільки органи місцевого самоврядування є публічною структурою, то принципи мають визначати основні керівні ідеї та настанови щодо організації та здійснення адміністративно-правової діяльності у сфері

¹ Функції і повноваження місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування. *Pidru4niki*. URL : https://pidru4niki.com/17190512/pravo/funktsiyi_povnovazhennya_mistseвого_samovryaduvannya_ukrayini.

² Глинка А. О. Зазнач. твір. С. 183.

³ Волошин Ю. О. Принципи. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5 : П – С. 736 с. С. 110.

⁴ Іщук О. С. Принципи кримінологічної діяльності органів прокуратури. *Митна справа*. 2015. № 5(101). С. 67-74. С. 68.

публічного адміністрування територіальних громад.

Значення принципів полягає також у тому, що вони утворюють певний каркас, котрий є опорою для всіх нормативно-правових актів, що регулюють організацію та діяльність державного інституту загалом чи окремих його ланок¹. Отже, саме принципи – це те, що має бути в основі будь-якої діяльності, насамперед її регулювання. Вони є тим фундаментом, який має зумовити досягнення мети регулювання та виконання поставлених завдань за всіма напрямками².

Що стосується поняття принципів адміністративно-правового регулювання, то воно покликане відображати закономірності, що об'єктивно існують у цьому різновиді правового регулювання та мають особливе значення для його організації та здійснення³.

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

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

Наприклад, деякі вчені поділяють зазначені принципи на:

- 1) конституційні:
 - законності;
 - пріоритету прав і свобод людини і громадянина;
 - гуманізму;
 - демократизму нормотворчості і реалізації прав;
- 2) організаційно-функціональні:
 - підзвітність і підконтрольність державних органів;
 - відкритості і прозорості, ефективності;
 - неупередженості⁴.

¹ Ішук О. С. Кримінологічна діяльність органів прокуратури: монографія. Харків : Золота миля, 2014. 366 с. С. 97.

² Бевз С. І. Поняття та система принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 108-111. С. 109.

³ Чомахашвілі О. Ш. Зазнач. твір. С. 20.

⁴ Забарвний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ : Вид-во Паливода А. В., 2003. 212 с. С. 36-40.

Тоді як Ю. Пирожкова пропонує таку систематизацію принципів регулювання:

- загальні – принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, гласності, змагальності, стимулювання;
- часткові – принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах (економічній, соціально-політичній, духовній), а також ті, що використовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій і інститутів;
- організаційно-технологічні – принцип єдиноначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого регулювання, конкретності, ієрархії, єдиноначал, делегування повноважень¹.

На думку Д. Павлова, принципи адміністративно-правового регулювання поділяються на:

- структурно-цільові, що відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки раціональної будови «дерева» цілі;
- структурно-функціональні, що характеризують закономірності, відносини і взаємозв'язки будови функціональної структури;
- структурно-організаційні, пов'язані із закономірностями, відносинами і взаємозв'язками побудови організаційної структури;
- структурно-процесуальні, які дають уявлення про основні (визначальні) закономірності, відносини і взаємозв'язки раціонального й ефективного ведення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування².

С. Ківалов розглядувані принципи класифікує на:

- 1) загальносистемні принципи (об'єктивність, демократизм, розподіл влади, правова впорядкованість, законність, публічність);
- 2) структурно-цільові (погодженість та взаємодоповнювання цілей; підпорядкування приватних, локальних цілей загальним цілям державного регулювання);
- 3) структурно-функціональні (диференціація і фіксування функцій шляхом видання правових норм і їх закріплення у компетенції державних органів; концентрація та різноманітність функцій; відповідність впливу реальним вимогам та запитам об'єктів);
- 4) структурно-організаційні (єдність системи державної влади, яка

¹ Пирожкова Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2007. 233 с. С. 70.

² Павлов Д. М. Мета, завдання та принципи адміністративно-правового регулювання природно-техногенної безпеки та цивільного захисту. *Митна справа*. 2015. № 4 (2). С. 267-274. С. 269.

забезпечує цілісність, погодженість і дієвість державно-регулюючих процесів;

5) територіально-галузовий, що обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва і послуг; різноманітність організаційних зв'язків у системі державного регулювання);

6) структурно-процесуальні (відповідність елементів регулюючої діяльності державних органів своїм функціям; конкретизація діяльності та особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної і ефективної діяльності)¹.

С. Бевз, розглядаючи систему принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, вважає, що система таких принципів містить «принципи адміністративного права як положення, що можуть бути застосовані до будь-яких адміністративно-правових відносин незалежно від суб'єкта, об'єкта та їх змісту. Такі принципи можуть бути визначені як основні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, тоді як принципи державного управління та його напрямів – як спеціальні, тобто такі, що характерні саме для реалізації державного управління у сфері господарської діяльності»². У цьому погляді заслуговує на увагу поділ принципів на основні, тобто загальні, а також спеціальні, тобто галузеві.

На думку А. Манжули, до принципів правового регулювання діяльності науково-дослідних установ слід віднести:

- а) принцип системності;
- б) принцип динамізму;
- в) принцип компетентності та функціональності;
- г) принцип підпорядкованості або ж централізму³.

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

На нашу думку, до побудови системи принципів доцільно

¹ Ківалов С. В. Адміністративне право України: підруч. Одеса : Юрид. літ-ра, 2003. 896 с. С. 165.

² Бевз С. І. Зазнач. твір. С. 111.

³ Манжула А. А. Адміністративно-правові засади організації діяльності науково-дослідних установ в Україні : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 43 с. С. 7.

підходити більш спрощено, виділяючи загальні принципи, тобто властиві для будь-якого виду адміністративно-правового регулювання, та спеціальні – принципи, властиві окремому виду адміністративно-правового регулювання.

Схожу позицію пропонують у своїх дисертаційних дослідженнях О. Чомахашвілі¹ та Н. Ващук. Остання, проєктуючи різні класифікації принципів адміністративно-правового регулювання на управлінський процес, що відбувається у сфері легкої промисловості України, відзначає, що «найбільш вдалим, на наш погляд, було б запропонувати класифікувати принципи адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості на конституційні або основні (фундаментальні), що знайшли своє закріплення у змісті Конституції України, та функціональні, тобто ті, що мають безпосередній стосунок до діяльності (активності) окремих державновладних суб'єктів, які організовують і реалізують сукупність процесів, спрямованих на об'єктивно-якісне функціонування структурних складових сфери легкої промисловості України»². Отже, у системі розглядуваних принципів доцільно виділяти основні (конституційні) принципи, а також спеціальні, тобто такі, що безпосередньо стосуються визначення основоположних засад діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Зокрема, до першої групи принципів О. Чомахашвілі пропонує відносити такі, як: об'єктивність, демократизм, законність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, комплексність, контрольованість, централізація і децентралізація, плановість³. На нашу думку, всі вищезазначені принципи, крім централізації, можна віднести і до основоположних керівних засад, необхідних для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад своєї діяльності. Тобто їх можна визнати основними принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Наприклад, принцип оптимізації регулюючого впливу є гарантом ефективної діяльності будь-якої системи регулювання. Оптимізація не завжди призводить до ускладнення системи, але характеризується пошуками якісно нових шляхів та структурної раціоналізації. Принцип оптимізації об'єктивно впливає з характеру всього державного регулювання, дозволяє вдосконалювати структуру регульованого об'єкта

¹ Чомахашвілі О. Ш. Зазнач. твір. С. 20.

² Ващук Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ДНДІ МВС України. Київ, 2019. 236 с. С. 58.

³ Чомахашвілі О. Ш. Зазнач. твір. С. 20.

та підвищує його функціональні можливості, що приводить до усунення негативних процесів системи. Тому використання цього принципу є важливою складовою для досягнення мети аналізованого виду адміністративно-правового регулювання.

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

Насамперед слід згадати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст. 4 якого до основних принципів місцевого самоврядування в Україні віднесено такі, як:

- народовладдя;
- законність;
- гласність;
- колегіальність;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборність;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;
- судовий захист прав місцевого самоврядування¹.

Розглядаючи ці принципи, відзначимо, що варто розмежовувати принципи адміністративного права і принципи державного управління. Державне управління – це діяльність держави, адміністративно-правове регулювання – це впорядкування такої діяльності нормами адміністративного права. Досить часто замість принципів адміністративного права характеризують принципи державного управління. Однак хоча вони й тісно пов'язані між собою, але це різні явища². Різновидом державного управління є публічне управління та державне регулювання³, принципи якого визначено у вищенаведеній нормі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проте деякі з цих принципів можна вважати основоположними

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp#Text>.

² Бевз С. І. Зазнач. твір. С. 110.

³ Паспорт спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування (нова редакція). Затверджено постановою президії ВАК України 18.01.2007 № 41-06/1. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va6_1330-07#Text.

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

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

Наприклад, використання принципу поєднання місцевих та державних інтересів в адміністративно-правовому регулюванні розглядуваного виду діяльності означає здійснення недержавними за своєю природою суб'єктами – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, територіальними громадами – пошуку оптимальної рівноваги між локальними та державними інтересами, а також те, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі¹.

А такі принципи, як виборність; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування², можна віднести до тих, що властиві сфері державного управління, хоча вони також чинять певний вплив і на адміністративно-правове регулювання досліджуваного виду діяльності.

Наступним нормативним актом, із якого можна виділити принципи, за якими слід здійснювати адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад, є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». З аналізу ст. 4 цього закону випливає, що до загальних принципів слід

¹ Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 824. С. 45-49. С. 49.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp#Text>.

віднести:

- верховенство права, демократизм і законність;
- гуманізм і соціальна справедливість;
- гласність;
- пріоритет прав та свобод людини і громадянина¹.

У той час як спеціальними принципами доцільно вважати:

- поєднання місцевих і державних інтересів;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді².

Водночас деякі з вищеназаних спеціальних принципів є складовими тих принципів, що визначені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наприклад, підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків є складовою принципу підконтрольності, підзвітності та відповідальності органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад. Тому, щоб уникнути зайвого дублювання схожих за змістом принципів, не будемо включати їх до кінцевого переліку засад. Крім того, для визначення спеціальних принципів слід враховувати мету адміністративно-правової діяльності територіальних громад.

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

До спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні належать такі принципи:

- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність органів публічного адміністрування територіальних громад у межах

¹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

² Там само.

наданих їм повноважень;

– підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад;

– колегіальність;

– поєднання місцевих і державних інтересів;

– спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

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

Для початку з'ясуємо, що слід розуміти під поняттям «механізм адміністративно-правового регулювання». До цього питання зверталось багато вчених-адміністративістів, із-поміж яких можна відзначити, зокрема: С. Алексєєва, О. Бандурку, Ю. Битяка, І. Веремєєнка, В. Галунька, І. Голосніченко, Є. Додіна, В. Колпакова, А. Коренєва, О. Остапенка, С. Стеценка, Х. Ярмачі та ін.

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

Сам О. Остапенко механізм адміністративно-правового регулювання визначає як «систему наділених владними повноваженнями суб'єктів (органи державної влади і управління) щодо застосування правових засобів з метою правового впливу на суспільні відносини в інтересах фізичних і юридичних осіб»¹. Тобто вчений під механізмом правового регулювання у галузі адміністративного права розуміє передусім певну систему суб'єктів, уповноважених на здійснення державного управління за допомогою правових засобів.

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

¹ Остапенко О. І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142-149. С. 148.

урегульовують суспільні відносини, що виникають в сфері публічного управління в процесі виконання владними суб'єктами своїх прав та обов'язків з метою задоволення публічних інтересів громадян»¹.

Проте підтримуємо позицію, що механізм правового регулювання насамперед є певною сукупністю засобів, за допомогою яких можливо здійснювати управління у певній сфері суспільного життя. Такої позиції традиційно дотримується і більшість вчених. Оскільки у теорії держави та права, котра є визначальною для інших правових галузей, механізм правового регулювання розуміється як «система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок»². Крім того, механізм правового регулювання – система різних за своєю природою і функціями правових засобів, що дозволяють досягати його цілей³. Також під механізмом правового регулювання розуміється «єдина система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини»⁴. Такі суспільні відносини регулюються різними галузями права, зокрема адміністративним.

Що стосується механізму адміністративно-правового регулювання, то вчені визначають його як засоби функціонування єдиної системи такого регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави⁵.

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

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

¹ Антонова Т. Л. Адміністративно-правове регулювання поведінки з відходами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2017. 244 с. С. 94.

² Скаун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. Харків : Консум, 2008. 656 с. С. 499.

³ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права : підруч. Київ : Кондор, 2005. 609 с. С. 515.

⁴ Остапенко О. І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142-149. С. 144.

⁵ Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Зазнач. твір. С. 214.

функціонування громадянського суспільства і держави¹.

В. Чорна механізм адміністративно-правового регулювання визначає як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегульовуються суспільні відносини, відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів, які направлені на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства².

На думку І. Голосніченка, механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади³.

А С. Стеценко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права⁴. В адміністративному праві таке регулювання здійснюється у сфері публічного адміністрування виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних суб'єктів.

Важливо також відзначити, що «змістовна ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей належить обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права:

- 1) попередити протиправне посягання на права, свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб;
- 2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав, свобод і публічних законних інтересів третіх осіб;
- 3) припинити порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- 4) застосувати всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб;
- 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншого виду юридичної відповідальності»⁵.

¹ Галуцько В. В. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с. С. 87.

² Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НДІ публічного права. Київ, 2011. 250 с. С. 79.

³ Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник. Київ : ГАН, 2005. 231 с.

⁴ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. С. 624.

⁵ Галуцько В. В., Курило В. І., Коросєд С. О. та ін. Зазнач. твір. С. 211-212.

Тобто ключовим поняттям для розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання є його мета. Причому така мета обов'язково має включати у свій зміст підвищення ефективності певного виду діяльності. Оскільки принцип ефективності в адміністративному праві означає, що публічне адміністрування має бути своєчасним, таким, що забезпечує все потрібне на підставі чітких завдань і оцінки майбутнього¹. Крім того, під ефективністю адміністративно-правового регулювання розуміють міру досягнення очікуваного результату правового регулювання, а саме співвідношення між установленою метою правового регулювання суспільних відносин і реальними результатами². Саме в ефективності будь-якого виду правового регулювання відображається відповідність його цілям та завданням, характеру суспільних відносин, що піддаються юридичній регламентації, а також ступінь фактичної реалізації зазначених намірів³. Отже, ступінь досягнення поставлених перед адміністративно-правовим регулюванням цілей необхідно вимірювати саме за допомогою категорії ефективності. Якщо ефективність певної діяльності підвищуватиметься, відповідно, і результати такої діяльності будуть більшою мірою досягатися, тобто покращуватися.

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

Зважаючи на викладене, під механізмом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, на нашу думку, слід розуміти систему організаційних та правових засобів, за допомогою яких забезпечується підвищення ефективності виконавчо-

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 440.

² Іванченко В. А. Чинники ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 1(1). С. 201-206. С. 202.

³ Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Зазнач. твір. С. 223.

розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування органів самоврядування територіальних громад у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення, щодо забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Що стосується структури механізму адміністративно-правового регулювання, то, на думку С. Ківалова, обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання виступають адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання. Адміністративно-правові норми займають особливе місце в системі права не тільки України, але й інших держав, оскільки вони регулюють особливі суспільні відносини – відносини у сфері публічного управління, тобто забезпечують організацію і діяльність публічної адміністрації, взаємовідносини людини і держави та ін. Слід звернути особливу увагу на те, що в умовах адміністративної реформи адміністративно-правові норми повинні відіграти важливу роль в утвердженні конституційного постулату: у взаємовідносинах людини з державою, в особі публічних органів, центральною постаттю виступає людина¹. З цією думкою слід погодитись, оскільки без норм адміністративного права вплинути на діяльність суб'єктів, які здійснюють організаційно-розпорядчу діяльність, неможливо, тому що такі норми виступають одним із основних інструментів впливу.

Л. Попов виділяє дві важливі частини механізму адміністративно-правового регулювання: адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини. Водночас цей перелік складових потребує доповнення й іншими елементами.

Так, автори підручника «Курс лекцій з адміністративного права» вважають, що до структури механізму адміністративно-правового регулювання, поряд із нормами адміністративного права, об'єктивно вираженими у законах та інших нормативних актах, входять такі елементи (засоби):

- адміністративно-правові відносини;
- акти застосування норм адміністративного права;
- акти тлумачення норм адміністративного права;
- правосвідомість;
- правова культура;

¹ Ківалов С. В. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. (2-е вид., перероб. і доп.). Одеса : Юрид. літ-ра, 2002. 312 с. С. 133.

– законність¹.

Не оспорюючи більшу частину переліку, проте, підтримуємо думку Т. Антонової, що правосвідомість, правову культуру та законність слід відносити до факультативних елементів структури розглядуваного механізму². При цьому законність за своєю суттю, як факультативний елемент структури механізму адміністративно-правового регулювання, може, на нашу думку, виступати й одним із принципів застосування такого механізму.

Крім того, слід враховувати, що у теорії держави та права до механізму правового регулювання відносять такі елементи, як:

- 1) принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах;
- 2) правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації);
- 3) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків;
- 4) акти застосування норм права³.

Також, на думку В. Копейчикова, існує низка явищ, які на всіх етапах правового регулювання суттєво впливають на процес правового регулювання суспільних відносин. Такими чинниками є:

- а) законність;
- б) правосвідомість;
- в) правова культура⁴.

Відповідно і в адміністративному праві переважають думки стосовно схожих елементів.

Наприклад, Х. Ярмачі вважає, що структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання є: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права і акти реалізації адміністративно-правових норм⁵.

Натомість О. Остапенко пропонує до структури механізму

¹ Курс адміністративного права України : підруч. (2-е вид., перероб. і доп.) / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с. С. 56.

² Антонова Т. Л. Зазнач. твір. С. 94.

³ Скакун О. Ф. Зазнач. твір. С. 499.

⁴ Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 320 с. С. 220.

⁵ Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2006. С. 438.

адміністративно-правового регулювання включити такі його елементи, як: «1) норми адміністративного права; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративно-правові відносини, що виникають, реалізуються і припиняються під час застосування норм адміністративного права; 5) державно-владні повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання». Водночас вчений відзначає, що «цей перелік елементів як складових частин механізму адміністративно-правового регулювання не є остаточним. Він може змінюватися, доповнюватися залежно від напрямків наукових досліджень та проблем, що вирішуються дослідниками»¹.

Так, О. Єщук до системи елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносить:

- норми адміністративного права, їх зовнішнє вираження;
- джерела адміністративного права;
- принципи адміністративного права;
- тлумачення норм адміністративного права;
- адміністративно-правові відносини;
- адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права;
- індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації;
- форми діяльності суб'єктів адміністративного права;
- методи адміністративного права;
- адміністративно-правові режими;
- адміністративні процедури;
- ефективність адміністративно-правового регулювання»².

Тобто для механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні може бути властивий індивідуальний перелік складових.

Для побудови такого переліку звернемося до думки С. Стеценка, який пропонує ґрунтовну та таку, що заслуговує на увагу, класифікацію складових механізму адміністративно-правового регулювання. Вчений поділяє елементи механізму адміністративно-правового регулювання на дві групи: органічні та функціональні. Органічними складовими частинами цього механізму можуть уважатися ті, що визначають суть

¹ Остапенко О. І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142-149. С. 148.

² Галунько В. В., Курило В. І., Коросєд С. О. та ін. Зазнач. твір. С. 214.

самого явища, тобто без яких не може відбуватися сам механізм адміністративно-правового регулювання. А функціональними складовими частинами механізму можуть уважатися ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, на його вираженість та ефективність, водночас вони не є обов'язковими елементами. До органічних можна віднести:

- норми права;
- акти реалізації норм права;
- правовідносини.

Тоді як до функціональних належать:

- юридичний факт;
- правова свідомість;
- законність;
- акти тлумачення норм права;
- акти застосування норм права¹.

Найважливішими або основними складовими цього механізму насамперед є органічні складові, що мають важливе значення і для механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

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

Оскільки саме завдяки правовому статусу визначається характер, призначення, вид та місце певного органу у системах органів державної влади або органів місцевого самоврядування².

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

- а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад;
- б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад;
- в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у додержанні, використанні, виконанні та застосуванні

¹ Стеценко С. Г. Зазнач. твір. С. 64-66.

² Ринажевський Б. М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України. *Право і Безпека*. 2010. № 1. С. 15-21. С. 17.

положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів, що беруть участь у процесі публічного адміністрування діяльності територіальних громад.

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

Так, демократизм, один із основних принципів адміністративного права, виявляється в можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх представників, різні організації брати участь у формуванні правової політики, управлінні справами держави. Демократизм виявляється в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. Його можна вважати формою забезпечення прав і свобод громадян і одночасно методом управління й пошуку компромісу, поєднання свободи та порядку в дотриманні прав і свобод громадян¹. Крім того, підтримуємо думку О. Чомахашвілі, що модель механізму адміністративно-правового регулювання повинна базуватися на служінні народові, національним інтересам і повинна бути, зокрема, ефективною, прозорою та підконтрольною народу². Крім того, «територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії. Збори громадян розглядаються як елемент безпосередньої участі жителів села/міста в управлінні. При цьому інститут загальних зборів зустрічається досить часто і є ефективним у невеликих територіальних громадах, наприклад, сільських»³.

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

Таким чином, до додаткових елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні можна віднести: акти застосування норм права, акти тлумачення норм

¹ Галуцько В. В., Курило В. І., Корсєд С. О. та ін. Зазнач. твір. С. 52-53.

² Чомахашвілі О. Ш. Зазнач. твір. С. 11.

³ Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 2. С. 320-328.

права, юридичні факти, правову свідомість, а також такі принципи адміністративного права, як законність і демократизм.

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

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

Стосовно адміністративно-правових норм, котрі визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, погоджуємося з думкою Н. Ващук, що у структурі механізму адміністративно-правового регулювання норми права (адміністративно-правові норми) посідають провідне місце, оскільки вони являють собою правову основу, без якої де-факто неможливе функціонування механізму адміністративно-правового регулювання і, як наслідок, врегулювання суспільних відносин у будь-якій сфері. Крім того, вони визначають зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів, наділених владними повноваженнями у відповідній сфері¹. Отже, спочатку слід з'ясувати, що собою являє правовий статус і який характер повинні мати норми, котрі його визначають.

Під адміністративно-правовим статусом державних службовців розуміється сукупність їхніх прав і обов'язків, порядок призначення і звільнення, порядок проходження служби, а також особливості дисциплінарної відповідальності². Правовий статус має бути закріплений у відповідних нормативних актах. Тобто і нормативні акти, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, також повинні у своєму змісті мати елементи визначення статусу таких суб'єктів, у такому разі набуваючи рівня структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Причому такі нормативні акти являють собою певну систему, що є неоднорідною, оскільки складається з різних рівнів, але у своїй сукупності становить правову основу місцевого самоврядування.

Як слушно зазначає С. Болдирєв, «однією з основ місцевого самоврядування є його правова основа, яку становить система нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування

¹ Ващук Н. Ф. Зазнач. твір. С. 86.

² Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Зазнач. твір. С. 128.

місцевого самоврядування в Україні»¹. Тобто «правове регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в Україні здійснюється положеннями, що містяться у національному законодавстві та у міжнародних документах, ратифікованих Україною. Адміністративно-правове регулювання не є виключенням – при його здійсненні необхідно враховувати відповідні положення Конституції України 1996 року, інших важливих джерел національного законодавства, система яких має ієрархічний характер»². Водночас поміж науковців відсутній єдиний підхід стосовно класифікації нормативних актів, що визначають правовий статус органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Ба більше, відсутня і класифікація системи нормативних актів, що призначені для адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Проте ця ієрархічна система є невід’ємним елементом механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, а тому постає необхідність у її структуруванні. Для цього звернемося до тих класифікацій нормативних актів, що розробили інші вчені.

Так, О. Вовк вважає, що правове регулювання місцевого самоврядування забезпечується правовими нормами, закріпленими у нормативних актах, до яких належать:

1) міжнародно-правові акти (у тому числі Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. та ін.);

2) національні, внутрішньодержавні нормативно-правові акти (у тому числі Конституція України, закони та підзаконні акти);

3) нормативні акти органів місцевого самоврядування, зокрема статuti територіальних громад, рішення представницьких органів місцевого самоврядування, акти виконавчих органів місцевого самоврядування тощо³.

Тобто вчений поділяє всі нормативні акти на три групи, залежно від рівня, на якому здійснюється регулювання: міжнародного, загальнонаціонального та місцевого. У цілому не заперечуючи такий критерій поділу нормативних актів, проте зазначимо, що, на нашу думку, слабким місцем цієї класифікації є розміщення вченим на одному рівні ієрархії різних за юридичною силою актів: Конституції України, законів

¹ Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 22 с. С. 10.

² Черній В. Д. Знач. твір. С. 124.

³ Вовк О. Й. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 19-27. С. 24.

та підзаконних нормативних актів, що нівелювало особливості конституційного рівня правового регулювання.

Проте важливість такого рівня полягає у тому, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй¹. Саме на цьому рівні визначаються конституційно-правові засади місцевого самоврядування, тобто «сукупність правових норм Конституції України, які визначають вихідні та основоположні ідеї, що мають загальний характер, визначають сутність, побудову, організацію і здійснення місцевого самоврядування в Україні та конкретизуються і деталізуються в нормах інших джерел права»². І саме тому конституційні норми не повинні знаходитися на одному ієрархічному рівні з тими нормативними актами, для яких норми Основного закону України є визначальними.

З іншого боку, недоречність виділення окремого рівня міжнародних нормативно-правових актів обумовлена тим, що «міжнародно-правовий вимір у контексті аналізу місцевого самоврядування у цілому та функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні зокрема має скоріше перспективний характер та має бути врахований при формулюванні пропозицій щодо подальшого удосконалення такого регулювання»³. Такі нормативні акти не здійснюють прямого впливу на адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад, а є визначальними для подальшого удосконалення вітчизняного законодавства. Наприклад, Всесвітня декларація місцевого самоврядування не має офіційного характеру, а тому її положення не є обов'язковими для виконання в Україні.

Я. Журавель класифікує нормативно-правові акти, що регламентують організацію та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, на три групи, залежно від їхнього призначення, а саме:

- 1) нормативні акти, що визначають загальні засади адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування;
- 2) нормативні акти, що регламентують порядок здійснення координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування;
- 3) нормативні акти, що закріплюють особливості правовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади,

¹ Конституція України від 28.06.1996. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

² Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2009. 20 с. С. 6.

³ Черній В. Д. Зазнач. твір. С. 134.

управління, господарювання, а також визначають місце представницьких органів та їх виконавчих органів в системі влади і управління¹.

Така класифікація виглядає досить загальною, без конкретизації, а також неповною, оскільки не охоплює весь спектр нормативних актів. Крім того, у ній не враховано ієрархічний зв'язок між нормативними актами, а лише акцентовано на призначенні норм, тобто на сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, яку вони регламентують.

Тоді як В. Черній рекомендує при класифікації нормативно-правових актів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, застосовувати такі класифікаційні групи: нормативно-правові акти, що регулюють загальні питання місцевого самоврядування; нормативно-правові акти, що регулюють функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні; нормативно-правові акти, що регулюють функціонування окремих органів місцевого самоврядування в Україні². Щоб з'ясувати переваги та недоліки цієї класифікації, розглянемо її більш детально.

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

При цьому сам автор підкреслює, що «особливу важливість для врахування при здійсненні адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні мають конституційно-правові основи (засади) місцевого самоврядування.

До другої групи нормативно-правових актів, що регулюють функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, В. Черній відносить не лише закони, а й підзаконні акти загальнодержавного рівня. Це, зокрема, Закони України: «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р., «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., Виборчий кодекс України. Крім того, до цього рівня можна віднести і такі

¹ Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2008. 21 с. С. 9.

² Черній В. Д. Зазнач. твір. С. 135.

документи, як: Указ Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні» від 24 червня 2010 р. № 723/2010, Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01 квітня 2014, наказ Міністерства розвитку громад та територій України «Про утворення (визначення) уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції» від 25 червня 2020 р. № 148).

Тоді як до документів, що входять до третьої групи, на думку В. Черній, варто, зокрема, відносити: акти загальнодержавного рівня (закони України: «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р., «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р., «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (наприклад, постанову Кабінету Міністрів України «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів» від 13 грудня 1999 р. № 2288 тощо); акти місцевої нормотворчості (статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, регламенти виконавчих органів місцевих рад та інші рішення, акти виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а також акти інших органів, що належать до системи органів місцевого самоврядування в Україні). Тобто вчений змішує різні за ієрархією нормативні акти в останніх двох групах, як і у першій. Причому в межах другої та третьої груп виокремлюються, але не називаються підгрупи. Крім того, не зовсім зрозуміло, чим деякі нормативні акти другої групи суттєво відрізняються від третьої групи нормативних актів. Оскільки спільним у нормативних актів як другої, так і третьої групи є те, що всі вони регулюють функціонування органів місцевого самоврядування, тільки у другій групі – всієї системи таких органів, а у третій – лише окремих органів.

В. Черній із цього приводу зазначає, що віднесені до третьої групи документи стосуються або функціонування окремих органів системи місцевого самоврядування, або функціонування органів місцевого самоврядування на окремій території. Проте можна стверджувати, що й Виборчий кодекс України стосується функціонування не всієї системи органів місцевого самоврядування, а лише тих суб'єктів публічного адміністрування, які обираються безпосередньо жителями громад. Тоді як на посадових осіб виконавчих комітетів, відділів, управлінь та інших створюваних обраними жителями громади виконавчих органів, що також можуть виконувати функції публічного адміністрування, положення цього

кодексу не розповсюджуються. Тому цей нормативний акт можна віднести і до третьої групи. Зважаючи на вищевикладені зауваження, класифікацію В. Чернія недоцільно застосовувати стосовно побудови системи нормативних актів, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Найкращою, на нашу думку, є позиція А. Ткачука, який поділяє законодавство, що визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їхньої діяльності, на такі рівні: «1) Конституція України – закладає конституційні основи місцевого самоврядування; 2) закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення»; 3) закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; 4) галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Основи законодавства України про культуру», «Про охорону навколишнього природного середовища» і т. ін.; 5) нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо); 6) нормативні акти місцевої влади, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування у певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо)»¹.

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

¹ Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія», 2012. 120 с. С. 38.

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

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

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

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

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

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

комунального господарства України «Про затвердження переліків проектів, що фінансуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України» тощо;

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

Що стосується адміністративно-правових відносин, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, як другої важливої складової досліджуваного механізму, то вони є головним засобом досягнення цілі відповідного різновиду правового регулювання. Особливості таких суспільних відносин було розглянуто раніше, під час висвітлення предмета адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Тому залишається проаналізувати їхню структуру.

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

Згідно з першою позицією, прихильниками якої є О. Воюцька та О. Каплій, складовими елементами адміністративно-правових відносин є суб'єкти, об'єкти та юридичні факти¹.

Прихильних другої позиції, В. Шуба до структурних елементів адміністративно-правових відносин відносить: суб'єктів адміністративно-правових відносин, об'єкти адміністративно-правових відносин, зміст адміністративно-правових відносин та юридичні факти як підстави для виникнення, зміни й припинення адміністративно-правових відносин². Так само вважають і автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» за редакцією В. Галунька та О. Правоторової³. Тобто відмінність від першої позиції полягає у тому, що до переліку ознак додано зміст адміністративно-правових відносин.

Згідно з третьою позицією складовими таких відносин є: об'єкти

¹ Воюцька О., Каплій О. Сучасний стан основних джерел адміністративного права. *Новітні наукові дослідження держави і права*. 2012. С. 489-493. С. 47.

² Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 20 с. С. 11.

³ Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 21.

(дія, поведінка людей, матеріальні предмети, речі), суб'єкти (громадяни, особи, державні органи, підприємства, установи, організації тощо) і зміст відносин (сукупність прав і обов'язків сторін)¹. Відмінність цієї позиції від першої полягає у тому, що замість юридичних фактів складовою розглядуваних відносин є їхній зміст. Тоді як відмінність від другої позиції – у тому, що юридичні факти не входять до змісту адміністративно-правових відносин.

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

Юридичними фактами є конкретні життєві обставини, з якими норми адміністративного права пов'язують виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин². Причому у теорії права вони визнаються єдино можливими підставами виникнення, зміни й припинення будь-яких правовідносин, зокрема й адміністративних³. Тобто юридичні факти дуже тісно пов'язані з правовідносинами, оскільки у деяких випадках можуть обумовлювати їхнє існування.

Однак Л. Золотухіна вважає, що у такому разі не досить обґрунтованим виявляється віднесення юридичного факту до структури таких правовідносин, адже через змістову характеристику цієї події не відбувається зміна сутності таких зв'язків між суб'єктами з приводу використання об'єкта⁴. Так, можливо, зміна сутності і не відбувається, але це не означає, що юридичні факти не повинні входити до структури відносин. Просто вони відрізняються від інших елементів правовідносин тим, що мають інший характер, оскільки за своєю суттю є динамічними явищами, тоді як інші елементи – незмінними складовими.

Тому підтримуємо позицію А. Горбача, що юридичні факти є динамічним (процедурним) елементом адміністративно-правових відносин, як конкретні життєві обставини, з якими норми адміністративного права пов'язують виникнення, зміну або припинення таких відносин⁵. Головне

¹ Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богуцький В. В. та ін. Адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с. С. 14-16.

² Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 21.

³ Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Зазнач. твір. С. 346.

⁴ Золотухіна Л. О. Структура адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 23. С. 67-74. С. 68.

⁵ Горбач А. М. Структура адміністративно-правових відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3(9). С. 173-176. С. 175.

призначення юридичних фактів у процесі публічного адміністрування полягає у забезпеченні виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти забезпечують перехід від загальної моделі поведінки, закріпленої в адміністративно-правовій нормі, до конкретних адміністративно-правових відносин¹. Тому їх наявність у структурі правовідносин як динамічного елемента видається цілком обґрунтованою.

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

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

Об'єкти адміністративно-правових відносин поділяють на три групи:

- 1) нематеріальні особисті блага людини – життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність, безпека, свобода пересування та ін.;
- 2) матеріальні – предмети матеріального світу, створені природою чи людиною;
- 3) дії суб'єктів адміністративно-правових відносин, коли суб'єкт чи об'єкт публічного управління має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання певних дій.

Всі ці складові є характерними і для розглядуваного виду адміністративно-правових відносин.

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

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 21.

суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, що пов'язана з ефективним забезпеченням цих жителів такими благами.

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

С. Стеценко зазначає, що суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути:

- органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- громадяни України;
- іноземні громадяни та особи без громадянства;
- об'єднання громадян тощо.

Традиційно всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин поділяють на індивідуальних (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, особи зі спеціальним адміністративно-правовим статусом) і колективних (об'єднання громадян, підприємства, установи, організації, органи місцевого самоврядування)¹. Отже, представлений різновид адміністративно-правових відносин має у цьому аспекті дві сторони. З одного боку, суб'єктами виступають посадові особи, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність в органах самоврядування територіальних громад, тобто суб'єкти публічного адміністрування. Тоді як із іншого – окремі фізичні особи, юридичні особи, посадові особи юридичних осіб публічного права та інші суб'єкти, які беруть участь у суспільних відносинах, пов'язаних із публічним адмініструванням органів самоврядування територіальних громад, вступаючи при цьому у взаємодію з посадовими особами органів самоврядування таких громад та реалізуючи свої суб'єктивні права і виконуючи обов'язки.

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

Для розглядуваного виду адміністративно-правового регулювання з'ясування змісту адміністративних правовідносин набуває важливого значення, оскільки органи місцевого самоврядування належать до публічної влади і в умовах децентралізації влади на місцях мають максимально сприяти реалізації прав і свобод людини та громадянина, а

¹ Стеценко С. Г. Зазнач. твір. С. 67.

у разі їх порушення забезпечити належне відновлення та захист¹.

Під змістом адміністративно-правових відносин розуміється «сукупність суб'єктивних публічних прав (публічної правоможності) та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки»². Тобто «зміст адміністративних правовідносин складають суб'єктивні юридичні права та обов'язки. Суб'єктивні юридичні права – це міра дозволеної поведінки, а юридичні обов'язки – міра необхідної поведінки (обов'язок в одних випадках утримуватися від певних дій, а в інших – здійснювати їх). Як права, так і обов'язки забезпечуються відповідними нормами»³. З цього випливає, що змістом адміністративно-правових відносин, котрі складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, виступає сукупність повноважень та обов'язків посадових осіб, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у територіальних громадах, а також сукупність прав та обов'язків жителів таких громад, із необхідним кореспондуванням певного права одного суб'єкта таких відносин відповідному обов'язку іншого та навпаки.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» мешканець певної територіальної громади звертається за отриманням однієї чи декількох адміністративних послуг до центру надання адміністративних послуг у територіальній громаді. Це звернення, у свою чергу, породжує обов'язок у суб'єктів надання таких послуг щодо надання відповідної адміністративної послуги. Водночас в отримувача адміністративної послуги також виникає обов'язок щодо сплати адміністративного збору за надання такої послуги, крім послуг у сфері соціального забезпечення громадян⁴.

Таким чином, під адміністративно-правовими відносинами, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності

¹ Лебідь Т. І. Значення органів місцевого самоврядування в реалізації прав та свобод людини і громадянина в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*. Київ : АПСВТ, 2020. 300 с. С. 180.

² Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 22.

³ Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101-104. С. 103. URL : http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.

⁴ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

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

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

Варто погодитися з М. Гнатюком, що реалізація права має величезне значення, оскільки саме шляхом правореалізації здійснюються суб'єктивні права та обов'язки, без яких учасники не зможуть самотійно втілити правові норми у життя. Крім того, норми права встановлюють специфіку правовідносин, відповідно до якої визначається поведінка учасників правовідносин. Реалізація норм права необхідна також у разі виникнення спору між учасниками правовідносин. І нарешті, реалізація норм права виникає з необхідності контролю з боку держави за законністю та доцільністю дій учасників правових відносин або коли вимагається офіційне підтвердження наявності або відсутності конкретних фактів та спеціальне їх юридичне оформлення¹. Вищевикладені тези стосуються і реалізації норм адміністративного права як однієї з самотійних галузей права, що має власні джерела, котрі потребують реалізації за допомогою певних актів.

Як зазначає О. Легка, «за характером дій правореалізуючих суб'єктів розрізняють такі форми реалізації норм права, як:

- дотримання (суб'єкт не вчиняє дій, заборонених приписами права);
- виконання (суб'єкт виконує дії, до яких його зобов'язують приписи норми права);
- використання (суб'єкт відповідно до своїх інтересів і потреб використовує права, надані йому відповідно до приписів норм права);
- застосування (діяльність державних органів або посадових осіб, що спрямована на реалізацію норм права з метою вирішення конкретної

¹ Гнатюк М. Д. Реалізація правових норм: поняття та значення. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2004. № 27. С. 79-85. С. 83.

справи шляхом видання індивідуально-правових приписів)»¹.

Відповідно, розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, Н. Ващук вважає, що акти реалізації норм права «знаходять свій зовнішній прояв у таких форматах:

а) додержання або дотримання норм права (пасивна поведінка суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України);

б) використання норм права (вибіркова поведінка суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України);

в) виконання норм права (активна поведінка суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України);

г) г) застосування норм права (опціональна поведінка суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України, наприклад, укладання контракту про проходження державної служби в Мінекономіки, тобто письмового договору між громадянином України та державою, від імені якої виступає міністерство, для визначення правових відносин між сторонами; видання наказу про прийняття особи на державну службу чи призначення її на належну посаду на основі контракту)»².

Важливе значення серед цих форм реалізації норм права має така форма, як застосування норм права. Оскільки «саме від якості та ефективності діяльності у застосуванні норм права в багатьох випадках залежить реальне втілення правових приписів у правовій дійсності, свідомо-вольових діях людей»³. Застосування норм адміністративного права має вияв у виданні уповноваженими особами таких індивідуально-правових приписів, як індивідуальні адміністративні акти.

Підтримуємо думку Л. Золотухіної, що «адміністративний акт має розглядатися як основна форма діяльності органів публічного управління. Метою видання адміністративного акта є врегулювання діяльності суб'єктів відповідної категорії правових відносин. В основу відмежування адміністративного акта від нормативного акта має бути покладене коло

¹ Легка О. В. Реалізація норм права: теоретико-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 30-33. С. 31.

² Ващук Н. Ф. Зазнач. твір. С. 87.

³ Власов Ю. Л. Окремі проблеми реалізації норм права у практичній діяльності органів судової влади. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2005. № 29. С. 22-26. С. 25.

застосування його положень. Нормативні положення адміністративного акта поширюються на визначене коло суб'єктів, застосування цього акта може бути обмежене в часі, а також, як правило, визначається доцільність припинення його застосування в разі досягнення мети його видання»¹. Адміністративні акти індивідуального характеру уповноважені приймати і суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад в Україні.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такими індивідуальними адміністративними актами можуть бути, зокрема, акти, що стосуються:

- подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла;
- подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті (пп. 3 п. а ст. 30);
- прийняття рішень про розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування транспортних засобів та стоянок таксі на вулицях і дорогах населених пунктів (пп. 7-1 п. а ст. 30);
- погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення (пп. 4 п. б ст. 33);
- підготовки висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (пп. 8 п. б ст. 33);
- погодження проектів землеустрою (пп. 9 п. б ст. 33)² тощо.

Слід додати, що «унаслідок укладення адміністративного акта можуть бути реалізовані інші форми правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема укладення адміністративного договору, ініціювання вчинення певних адміністративних проваджень. Індивідуальний адміністративний акт може бути підставою для виникнення, зміни та припинення не лише адміністративних чи адміністративно-процесуальних відносин, а й цивільних, господарських правових відносин. Зрештою, адміністративний акт є дієвим способом захисту порушення права або інтересу, а також формою вирішення

¹ Золотухіна Л. О. Зазнач. твір. С. 70.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp#Text>.

правового конфлікту в адміністративному порядку»¹.

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

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

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

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

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

¹ Золотухіна Л. О. Зазнач. твір. С. 71.

Розділ 2

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

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

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

Саме у правових формах управлінської діяльності найбільш чітко виражені владні повноваження, що надаються органам управління для реалізації закріплених за ними функцій¹. Вищенаведені тези стосуються й публічної діяльності представницьких та виконавчих органів самоврядування територіальних громад в Україні, оскільки останні є невід'ємною складовою системи органів місцевого самоврядування, а тому свою діяльність, пов'язану із застосуванням норм права, також повинні здійснювати у межах певних правових форм адміністративно-правового регулювання.

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

Відзначимо, що загалом форми адміністративно-правового

¹ Опришко В. Ф. Проблеми конституційної реформи. *Правове регулювання економіки*. 2004. № 4. С. 4-16. С. 6.

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

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

На думку І. Грицай та Л. Наливайко, «термін «форма» означає вид або будь-який вияв певного змісту. Якщо функції розкривають основні напрямки діяльності, то форми – шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми показують, як практично здійснюється діяльність. Форми діяльності визначаються характером відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Це означає, що в процесі взаємодії відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства та відповідних підзаконних нормативних актів самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, що віднесені до їх компетенції»¹. Тобто кожен суб'єкт державного або муніципального управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, що, як правило, дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій і тим самим відобразити зміст управлінської діяльності у тій формі, котра, на його думку, є найбільш ефективною і найбільшою мірою відповідає державним інтересам або інтересам окремої громади².

У теорії адміністративного права форми діяльності публічної адміністрації розуміються як «зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави»³. Тобто формами адміністративно-правового регулювання за своєю суттю є група діянь.

¹ Наливайко Л. Р., Грицай І. О. Адміністративно-правові основи регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій : монограф. Дніпро : ДДУВС, 2013. 241 с. С. 138.

² Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с. С. 208-209.

³ Галуцько В. В., Курило В. І., Корось С. О. та ін. Зазнач. твір. С. 132.

Я. Журавель визначає форму управлінської діяльності органів місцевого самоврядування як зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети¹.

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

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

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

Так, В. Колпаков вважає, що форми діяльності можна поділяти, зважаючи на реалізацію методів управління:

- 1) видання нормативних актів управління (встановлення норм права, адміністративна правотворчість);
- 2) видання ненормативних актів управління (застосування норм права, видання індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво);
- 3) укладання адміністративних договорів;
- 4) здійснення реєстраційних, інших юридично значущих дій;
- 5) провадження організаційних дій;
- 6) виконання матеріально-технічних операцій².

Р. Саунін здійснює поділ форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації за характером і правовою природою, а саме на: «1) видання

¹ Журавель Я. *Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 113-116. С. 113.

² Колпаков В. К. Зазнач. твір. С. 209.

адміністративних актів: видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій»¹.

Натомість Я. Журавель пропонує «усі форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування (як і форми управління загалом) за ознакою наявності правового ефекту класифікувати на юридично значущі та юридично незначущі. Так, до юридично значущих форм пропонується віднести:

- 1) видання нормативних актів;
- 2) видання ненормативних актів;
- 3) укладання договорів;
- 4) здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій.

Юридично незначущими формами пропонується вважати:

- 1) здійснення організаційних дій;
- 2) виконання матеріально-технічних операцій»².

На нашу думку, за своєю суттю така класифікація є поділом всіх форм управлінської діяльності на правові (юридично значущі) та неправові (юридично незначущі) форми, тільки з іншим текстуальним оформленням.

Тому схилиємося саме до традиційного поділу форм управлінської діяльності на правові та неправові (організаційні) за значенням наслідків, що виникають у результаті використання тієї чи іншої форми³. Така класифікація не є складною в розумінні та найкраще виражає відмінності в сутності різних форм управлінської діяльності.

Наприклад, С. Ківалов поділяє форми державного управління на правові та неправові, до яких належать:

- видання нормативних та індивідуальних актів управління;
- укладання адміністративних договорів;
- виконання юридично значущих дій (державна реєстрація, ліцензування тощо);
- проведення організаційних заходів;
- здійснення матеріально-технічних операцій.

Перші чотири форми науковець відносить до правових, тому що вони тягнуть за собою правові наслідки, дві останні – до неправових,

¹ Галуцько В. В., Курило В. І., Коросед С. О. та ін. Зазнач. твір. С. 132.

² Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2008. 21 с. С. 12.

³ Стеценко С. Г. Зазнач. твір. С. 167.

адже вони не зумовлюють виникнення правових наслідків¹. Зважаючи на це, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні також може здійснюватися у правовій та неправовій формах.

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

У теорії держави і права під правовими формами реалізації функцій держави розуміється передбачена законом, однорідна за способом зовнішнього вираження та юридичними наслідками діяльність державних органів, що виявляється у створенні і втіленні в життя юридичних актів². В адміністративному праві «правова форма управління, як правило, характеризується такими ознаками:

- встановлюється в нормативному акті;
- має державно-владну природу;
- має підзаконний та управлінський характер дій і підзаконний характер повноважень органів управління та їх посадових осіб;
- головний її зміст – виконавчо-розпорядча діяльність»³.

За загальним розумінням до правових форм «належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини. Призначення ж правових форм полягає у забезпеченні та посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й у своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян»⁴. На нашу думку, правові форми адміністративної діяльності територіальних громад також мають вищенаведений зміст, тобто основними формами адміністративно-правового регулювання такої діяльності є управлінська та нормотворча.

Отже, під правовими формами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад слід розуміти способи

¹ Авер'янов В. Б., Додін Є. В., Пахомов І. М. Адміністративне право України : підруч. Харків : Одісей, 2005. 880 с. С. 176-179.

² Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Зазнач. твір. С. 104.

³ Валькова Є. В. Форми адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 61–64. С. 63.

⁴ Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с. С. 101.

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

Що стосується класифікації правових форм діяльності, то Ю. Битяк вважає, що конкретні форми державного управління органічно пов'язані з правовими формами діяльності загалом: правовстановлювальною, правовиконавчою та правоохоронною. Відповідно, вчений розрізняє чотири форми управлінської діяльності:

- 1) видання нормативних актів управління;
- 2) видання індивідуальних (адміністративних) актів управління;
- 3) вжиття організаційних заходів;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій¹.

Із цієї класифікації до правових форм діяльності можна віднести лише перші дві, а дві останні – до неправових.

Натомість Л. Наливайко та І. Грицай до правових форм відносять: прийняття нормативних та індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління, укладання адміністративних договорів, здійснення юридично значущих дій².

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

- 1) прийняття нормативно-правових актів: статутів територіальних громад (Статут територіальної громади міста Біла Церква³, Статут територіальної громади міста Новомосковська⁴, Статут територіальної громади міста Токмак Запорізької області⁵ тощо), регламентів місцевих рад

¹ Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Харків : Право, 2005. 304 с. С. 59.

² Наливайко Л. Р., Грицай І. О. Адміністративно-правові основи регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: монографія. Дніпро : ДДУВС, 2013. 241 с. С. 141.

³ Про затвердження Статуту територіальної громади міста Біла Церква : рішення міської ради від 29.03.2018 № 2010-48-VII. URL : https://new.bc-rada.gov.ua/miska_rada/hromadianske_suspilstvo/7_statut_terytorialnoi_hromady_mista_bila_tserkva/2010-48-vii_pro_zatverdzhennia_statutu_terytorialnoi_hromady_mista_bila_tserkva.html.

⁴ Статут територіальної громади міста Новомосковська : затв. рішенням міської ради від 28.08.2015 № 1339. URL : <https://novomoskovsk-rada.dp.gov.ua/ua/pro-misto/statut-mista>.

⁵ Статут територіальної громади міста Токмак Запорізької області. Затверджено рішенням XIII сесії XXIV скликання від 08.05.2003 № 1.

(Регламент Новомосковської міської ради VIII скликання¹, Регламент роботи Сумської міської ради VIII скликання²), регламентів виконавчих органів місцевих рад (Регламент роботи виконавчих органів Сумської міської ради³, Регламент виконавчих органів Херсонської міської ради⁴), інструкцій (Інструкція з діловодства у виконавчому комітеті Новомосковської міської ради⁵), положень (Положення про цільовий фонд міської ради міста Полтава⁶; порядків (Порядок демонтажу, обліку та зберігання спеціальних конструкцій, встановлених на місцях, які перебувають в комунальній власності міста Полтава⁷), правил (Правила розміщення зовнішньої реклами та спеціальних конструкцій для розміщення зовнішньої реклами в м. Полтаві⁸), програм (Програма соціально-економічного та культурного розвитку м. Новомосковська на 2021 рік⁹); інших нормативних документів, що містять правові норми загального характеру (Кодекс етичної поведінки посадових осіб виконавчого комітету Новомосковської міської ради¹⁰, Типовий договір

¹ Регламент Новомосковської міської ради VIII скликання. Затверджено рішенням Новомосковської міської ради VIII скликання від 24.11.2020.

² Регламент роботи Сумської міської ради VIII скликання (2020-2025 роки). Про затвердження Регламенту роботи Сумської міської ради VIII скликання : рішення Сумської міської ради від 04.12.2020 № 1-МР. URL : <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/miska-rada/reglament.html>.

³ Регламент роботи виконавчих органів Сумської міської ради. Про Регламент роботи виконавчих органів Сумської міської ради : рішення Сумської міської ради від 16.05.2017 № 250. *Інформаційний портал Сумської міської ради*. URL : <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/vikonavchi-organi/reglament-roboti.html>.

⁴ Регламент виконавчих органів Херсонської міської ради. *Херсонська міська рада*. URL : <https://miskrada.kherson.ua/miska-rada/reglament-vikonavchih-organiv/>.

⁵ Інструкція з діловодства у виконавчому комітеті Новомосковської міської ради. Затверджено Рішенням виконкому міської ради від 19.01.2021 № 6/0/6-21. URL : <https://samar-rada.dp.gov.ua/vsi-normativni-akti/pro-zatverdzhennya-instrukciyi-z-dilovodstva-u-vikonavchomu-komiteti-novomoskovskoyi-miskoyi-radi>.

⁶ Положення про цільовий фонд міської ради міста Полтава. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 12.09.2006. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

⁷ Порядок демонтажу, обліку та зберігання спеціальних конструкцій, встановлених на місцях, які перебувають в комунальній власності. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 03.04.2007. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

⁸ Правила розміщення зовнішньої реклами та спеціальних конструкцій для розміщення зовнішньої реклами в м. Полтаві. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 03.04.2007. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

⁹ Про затвердження Програми соціально-економічного та культурного розвитку м. Новомосковська на 2021 рік : рішення сесії міської ради від 24.12.2020.

¹⁰ Про затвердження Кодексу етичної поведінки посадових осіб виконавчого комітету Новомосковської міської ради : рішення виконкому міської ради від 25.10.2021 № 734/0/6-21. URL : <https://samar-rada.dp.gov.ua/vsi-normativni-akti/pro-zatverdzhennya-kodeksu-etichnoyi-povedinki-posadovih-osib-vikonavchogo-komitetu-novomoskovskoyi-miskoyi-radi-2>.

про надання в користування місць, які перебувають у комунальній власності, для розташування спеціальних конструкцій у м. Полтава¹);

2) прийняття індивідуальних та ненормативних правових актів. Наприклад: Рішення міської ради м. Запоріжжя «Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Запорізької міської ради»², Рішення Виконавчого комітету Запорізької міської ради «Про закріплення на праві господарського відання за комунальним автотранспортним підприємством-082801 «Комунсантрансекологія» контейнерних майданчиків для твердих побутових відходів, які розташовані на прибудинкових територіях м. Запоріжжя»³, Розпорядження міського голови м. Запоріжжя № 187р від 29 жовтня 2021 р. «Про проведення приписки до призовних діляниць громадян України 2005 року народження у січні-березні 2022 року»⁴;

3) укладання адміністративних договорів. Наприклад, договір про погашення заборгованості перед територіальною громадою міста Полтави за виконання гарантійних зобов'язань, укладений між комунальним підприємством «Полтаваелектроавтотранс» Полтавської міської ради та бюджетно-фінансовим управлінням виконавчого комітету Полтавської міської ради № 27 від 24.04.2019⁵;

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

Зважаючи на те, що управлінська діяльність керівних органів

¹ Типовий договір про надання в користування місць, які перебувають у комунальній власності, для розташування спеціальних конструкцій. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 03.04.2007. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

² Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Запорізької міської ради : рішення міської ради від 29.10.2021 № 7. *Запорізька міська рада*. URL : <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/47830>.

³ Про закріплення на праві господарського відання за комунальним автотранспортним підприємством-082801 «Комунсантрансекологія» контейнерних майданчиків для твердих побутових відходів, які розташовані на прибудинкових територіях м. Запоріжжя : рішення Виконавчого комітету Запорізької міської ради від 29.10.2021. *Запорізька міська рада*. URL : <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/47825>.

⁴ Про проведення приписки до призовних діляниць громадян України 2005 року народження у січні-березні 2022 року : розпорядження міського голови м. Запоріжжя від 29.10.2021 № 187р. *Запорізька міська рада*. URL : <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/47868>.

⁵ Про договір про погашення заборгованості перед територіальною громадою міста Полтави за виконання гарантійних зобов'язань. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 16.05.2019. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

територіальних громад є близькою за своєю суттю до діяльності органів виконавчої влади, вищенаведена класифікація правових форм діяльності останніх може бути враховано і при здійсненні характеристики форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

Такий висновок впливає з думки О. Головки, що органи місцевого самоврядування, й територіальні громади як їхня основа, виконують завдання однорідного характеру з державними та проводять у життя функції державного управління на місцевому рівні, крім того, є органами не держави, а територіальних громад, як особливих юридичних осіб, відмінних від держави, самостійних суб'єктів права, що вступають із державою у юридичні відносини¹. Тому й основні правові форми діяльності територіальних громад мають бути близькими до правових форм діяльності інших органів, що здійснюють публічне адміністрування.

Загалом щодо різних підходів до розуміння аналізованих форм, на нашу думку, слід підтримати позицію О. Чомахашвілі, що «сукупність форм, які використовують суб'єкти адміністративно-правового регулювання у своїй діяльності, не є однаковою для всіх суб'єктів. Можливість застосування тих чи інших форм залежить від правового положення останніх і визначається для кожного суб'єкта окремо його компетенцією. Обсяг компетенції, поряд із правами, обов'язками, відповідальністю та іншими елементами правового статусу, зумовлює види і характер форм, які використовуються для реалізації функцій та досягнення мети та завдань, що стоять перед конкретними суб'єктами»².

Зважаючи на вищевикладене, для детальної характеристики правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад доцільно використати підхід, що застосував Ю. Кіцул. Так, вчений вважає, що адміністративно-правові форми діяльності місцевих органів виконавчої влади завжди пов'язані зі здійсненням ними владних повноважень правоустановчого, правозастосовного, регулятивного та правоохоронного характеру, що дає змогу охарактеризувати їх за основним компонентом – змістом³. Автори підручника з адміністративного права за загальною редакцією Т. Коломоєць також виділяють регулятивну та правоохоронну форми

¹ Головка О. М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 1999. № 3. С. 3-11. С. 6.

² Чомахашвілі О. Ш. Зазнач. твір. С. 12.

³ Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади : монограф. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 200 с. С. 63.

адміністративно-правового регулювання¹. Додатковим аргументом щодо доцільності використання цього підходу є й те, що такий поділ адміністративно-правової діяльності на форми характерний і для теорії держави та права². Крім того, як слушно підмітила О. Усікова, поняття «форми державного управління» та «форми адміністративно-правового регулювання» у наукових колах є тотожними або синонімічними, оскільки органи державного управління у межах своїх повноважень здійснюють певні завдання та функції держави, що реалізуються у відповідних формах управлінської діяльності³. Тобто залежно від змісту діяльності, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню, можна виділити такі адміністративно-правові форми регулювання діяльності територіальних громад: нормотворчу, правозастосовну, регулятивну та правоохоронну.

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

Так «традиційно склалося, що у юридичній літературі терміни «нормотворча діяльність» («нормотворчість») та «правотворча діяльність» («правотворчість») використовуються як синоніми та означають діяльність по виробленню юридичних норм»⁴. А. Рибалкін із цього приводу слушно зазначає, що «правотворчість» можна застосовувати як родове поняття, що охоплює два різновиди створення норм права: законотворчість і нормотворчість. Законотворчість – це створення правових норм, що закріплюються в актах вищої юридичної сили (законах). Нормотворчість – це діяльність, спрямована на прийняття актів відповідно до законів⁵. Тож дотримуватимемося цього співвідношення двох термінів. Отже, для органів місцевого самоврядування характерна така складова правотворчості, як нормотворчість, водночас останню можна називати і терміном «правотворчість».

Таким чином, правотворчість або «нормотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана зі встановленням

¹ Коломоєць Т. О., Пирожкова Ю. В., Армаш Н. О. та ін. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 480 с. С. 121.

² Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Знач. твір. С. 104.

³ Усікова О. В. Форми і методи адміністративно-правового управління у сфері трудових відносин. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 259-262. С. 260.

⁴ Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. Київ : КНЕУ, 2009. 162 с. С. 21.

⁵ Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / ХНУВС. Харків, 2005. 182 с. С. 185.

(санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм»¹. О. Дніпров виділяє, зокрема, такі ознаки нормотворчої діяльності: «нормативні акти, що видаються за її результатами, мають підзаконний характер та регламентуються чіткому законодавчому порядку; можуть затверджуватися і скасовуватися вищестоящими органами»². Нормотворчість органів місцевого самоврядування, зокрема й територіальних громад, прийнято називати локальною нормотворчістю.

Щодо значення правотворчості як однієї з форм діяльності публічних органів, то слушно зазначає Ю. Кіцул, що «правотворчість є найважливішим засобом управління суспільством і безпосередньо пов'язана з типом держави, її формою, механізмом і функціями. Незважаючи на відмінність у розумінні правотворчості, – це завжди діяльність уповноважених органів із підготовки, доопрацювання та видання нормативних актів. Правотворчість є одним із основних елементів механізму правового регулювання суспільних відносин»³. Що стосується сфери публічного адміністрування, до якої належить і сфера діяльності органів самоврядування територіальних громад, то для неї «ухвалення норм права підзаконного характеру в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого (загального) характеру – нормативних. Це викликано тим, що загальні норми і правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації законодавчих норм до стадії їх правозастосування»⁴.

Суб'єктами правотворчості є: «1) громадянське суспільство (народ) та його окремі суб'єкти (територіальні громади, об'єднання громадян); 2) держава (в особі державних органів та їх посадових осіб)»⁵.

Для територіальних громад, як одних із первинних суб'єктів місцевого самоврядування, правовою основою нормативної діяльності є

¹ Риндюк В. І. Зазнач. твір. С. 21-22.

² Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. 498 с. С. 160.

³ Кіцул Ю. С. Зазнач. твір. С. 64.

⁴ Адміністративне право України. Повний курс: підруч. / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 22.

⁵ Риндюк В. І. Зазнач. твір. С. 22.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹. Відповідно до положень цього закону рішення нормативного характеру можуть прийматися як безпосередньо територіальною громадою шляхом місцевого референдуму, так і через представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради). Відповідна рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад у межах своїх повноважень також уповноважені приймати рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію такого рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Крім того, сільські, селищні, міські голови в межах своїх повноважень можуть видавати розпорядження².

До суб'єктів нормотворчої ініціативи регламенти місцевих рад зараховують:

- міського, селищного та сільського голів;
- депутата (депутатів) міської, селищної та сільської рад;
- депутатські групи, фракції;
- постійні комісії міської, селищної та сільської рад;
- виконавчі комітети міської, селищної та сільської рад;
- загальні збори громадян за місцем проживання.

Крім того, до таких суб'єктів, відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», слід віднести і старост, оскільки до їхніх повноважень входить, зокрема, участь у:

- підготовці пропозицій до проєкту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;
- підготовці проєктів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу³.

Така діяльність за своїм змістом також є правотворчою.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

³ Там само.

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

Нормативні акти, що приймаються, є обов'язковими для жителів відповідної територіальної громади і обмежуються певною територією. Зазначені локальні норми вирішують питання, не врегульовані чинним законодавством про місцеве самоврядування, у такий спосіб усуваючи існуючі прогалини, а також упорядковують нормативну базу, спрощуючи її застосування. У межах юридичної ієрархії такі правові акти можуть містити додаткові правові приписи, які не повинні суперечити законам та іншим підзаконним актам права. Як вважають деякі науковці, такі норми нині проходять стадію свого становлення, є модифікованими та пристосованими до правової сфери певними загальносоціальними явищами, що перебувають у діалектичній взаємодії¹.

Сутність і призначення нормотворчої діяльності територіальних громад повинні полягати в тому, щоб вибрати саме такий варіант регулювання або юридичної регламентації, котрий повною мірою забезпечував би права, свободи та інтереси жителів відповідної громади, при цьому не порушуючи законних прав, свобод та інтересів інших громадян України. Водночас необхідно зважати і на тенденції розвитку територіальної громади, всі об'єктивні та суб'єктивні умови для прийняття та застосування правового акта. Публічні органи територіальних громад повинні здійснювати свою правотворчу діяльність на підставі вивчення потреб відповідної громади та визначення тенденцій її розвитку. Підставою для прийняття правового акта управління є суспільно значуща проблема, невирішене питання, що має значення для адміністративно-територіальної одиниці або навіть для держави в цілому². При цьому важливо, що нормативні акти, прийняті органами місцевого самоврядування, як і нормативні акти органів виконавчої влади, як влучно зазначає О. Дніпров, «не можуть входити в колізію з вищестоящими актами, зокрема законодавчими. При такій колізії чинними визнаються

¹ Волох О. К, Дутка М. Т. Поняття та сутність норм муніципального права в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2010. № 5. С. 50-57. С. 52.

² Кіцул Ю. С. Зазнач. твір. С. 64-65.

законодавчі норми»¹.

Одним із ключових нормативних актів, що приймаються у територіальних громадах, є статuti таких громад. У цьому контексті цікавою є думка В. Куйбіди, що «статут територіальної громади є однією з форм управлінської діяльності, яка забезпечує реалізацію самостійності місцевого самоврядування на локальному рівні. У функціональному плані статuti сприяють обмеженню втручання законодавчих та виконавчих органів у місцеві справи, розширенню прав місцевого самоврядування, наприклад, на пошук додаткових джерел прибутків, стимулювання підприємництва, формування місцевих програм тощо. В організаційному плані статuti гарантують плюралізм форм місцевого самоврядування, дозволяють населенню вибирати прийнятні для нього варіанти відносин між представницькими і виконавчими органами, організації відповідних служб»². На нашу думку, розробка та прийняття статутів територіальних громад за своєю суттю є різновидом нормотворчої діяльності.

Як слушно зазначає О. Лазор, «нормотворча функція громади реалізується не лише через прийняття відповідних нормативних актів, що регламентують життєдіяльність території, але й через створення статутів територіальних громад як документа нормативно-процедурного характеру, який відображає особливості взаємовідносин усередині територіальної спільноти. Статут територіальної громади визначає механізм здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, порядок створення органів самоорганізації населення, гарантує всім членам територіальної громади право участі в місцевому самоврядуванні, установлює регламентні правила й процедури реалізації цього права»³.

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

¹ Дніпров О. С. Знач. твір. С. 157.

² Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів : Літопис, 2001. 375 с. С. 186-187.

³ Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с. С. 207.

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

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

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

Місцеві референдуми «є найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення, а також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати участь в управлінні місцевими справами»¹. Тобто місцеві референдуми є особливим різновидом нормотворчої діяльності територіальних громад, що виявляється у безпосередньому впливі жителів певної громади на формування нормативного забезпечення її функціонування.

Другою правовою формою діяльності територіальних громад в Україні є правозастосовна діяльність, яку у теорії держави та права визначають як «діяльність державних органів, що спрямована на вирішення конкретних юридичних справ, реалізацію в життя законів і підзаконних актів шляхом винесення актів застосування права. Цей процес втілюється в оперативно-виконавчій і правоохоронній діяльності»². Слушно зазначає Н. Заяць, що «необхідність цієї форми зумовлена тим, що від неї залежить не тільки ступінь реалізації правових вимог, але й рівень здійснення самих функцій держави. Від того, наскільки ефективно виконуються правові вимоги, настільки ж ефективно буде і здійснення державних функцій»³. Проте постає запитання, а чи наділені органи місцевого самоврядування правом здійснювати таку діяльність, що є державною? На нашу думку, відповідь на таке запитання має бути

¹ Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальцій Ю. Ю. та ін. Муніципальне право України : підруч. / за ред. М. О. Баймуратова (2-е вид., доп.). Київ : Правова єдність, 2009. 720 с. С. 279.

² Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Зазнач. твір. С. 104.

³ Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б. та ін. Зазнач. твір. С. 68.

схвальною, оскільки на сьогодні в Україні у межах децентралізації влади відбувається процес делегування значного обсягу повноважень держави органам місцевого самоврядування, тобто і територіальним громадам як основі цього виду врядування у державі. Одним із таких повноважень є повноваження щодо застосування норм права.

Водночас «визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами, спроможними застосовувати право, зовсім не означає втрати державно-владного характеру цього виду діяльності. Уповноважуючи органи місцевого самоврядування на видання у межах своїх повноважень правозастосовних актів, держава у такий спосіб інтегрує їх у механізм правотворчої, правозастосовної та юрисдикційної діяльності, яка, як відомо, не може проводитися на громадських засадах. Держава здійснює контроль за відповідністю Конституції та іншим законам органів місцевого самоврядування. Такий досвід набув значного поширення в європейських країнах, де таким чином відбувається не тільки залучення приватних осіб до публічної діяльності, а й зменшується витратна частина бюджетних коштів, за рахунок яких фінансується діяльність публічних органів»¹. Для розуміння поняття правозастосовної діяльності територіальних громад важливим є те, що таку діяльність призначено для врегулювання питань місцевого значення у територіальних громадах за різними напрямками або питань реалізації окремих повноважень держави, що передані органам самоврядування таких громад законами. Як приклад можна навести прийняття індивідуальних правових актів на виконання положень законодавства, що регламентує делеговане державою право надавати адміністративні послуги у територіальних громадах.

Важливо також, що «будь-яка особа не може застосовувати норми права. Такі особи чітко визначаються законодавчо, так само чітко регламентовано, у яких випадках вони застосовують норми права, порядок їх створення, обрання, функціонування та припинення. Характерно, що у цьому випадку владний характер правозастосовної діяльності не зникає, оскільки владність як прояв одностороннього волевиявлення, здійснення владних повноважень розкривається через ряд ознак, серед яких – наявність чітко визначеної компетенції органів чи осіб, які застосовують право, й обов'язковість виконання правозастосовних актів, що у необхідних випадках забезпечується державним примусом». У територіальних громадах такими суб'єктами виступають особи, що здійснюють функції публічного адміністрування.

Аналізована «форма діяльності охоплює такі елементи: встановлення

¹ Кельман М. С., Коваль І. М. Природа суб'єкта правозастосування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 31-32. С. 32. URL : http://lsei.org.ua/2_2020/7.pdf.

фактичних обставин справи, пошук спеціальної правової норми для застосування в кожному конкретному випадку, встановлення юридичного значення та масштабу діяльності такої правової норми, з'ясування та тлумачення змісту цієї норми, ухвалення рішення у справі, видання індивідуального акту управління»¹.

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

Наступною адміністративно-правовою формою діяльності Ю. Кіцул називає регулятивну діяльність, під якою він розуміє діяльність, спрямовану «на створення необхідних умов для здійснення позитивного управління, яке орієнтоване на забезпечення добробуту суспільства і держави, реалізацію функції управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній та інших сферах суспільства. Під час застосування регулятивної форми діяльності реалізуються такі функції управління, як державне регулювання, прогнозування, планування, координація, керівництво та інші. Саме за допомогою регулятивної форми діяльності забезпечуються права і законні інтереси громадян та інших суб'єктів права, створюється необхідний порядок управління». Тобто призначенням регулятивної форми діяльності територіальних громад в Україні слід визнати упорядкування суспільних відносин у сферах забезпечення спроможності таких громад і надання адміністративних послуг їхнім жителям.

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

Додамо, що «найбільш характерними шляхами (елементами) здійснення регулятивної функції права є такі:

- визначення засобами норм права правосуб'єктності громадян;

¹ Кіцул Ю. С. Зазнач. твір. С. 75.

- закріплення та зміна правового статусу громадян;
 - визначення компетенції державних органів, у тому числі компетенції (повноважень) посадових осіб;
 - встановлення правового статусу юридичних осіб;
 - визначення юридичних факторів, спрямованих на виникнення, зміну та припинення правовідносин;
-
- встановлення конкретного правового зв'язку між суб'єктами права (регулятивні правовідносини);
 - визначення оптимального типу правового регулювання стосовно конкретних суспільних відносин»¹.

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

Одним із проявів такої форми діяльності є регулювання суспільних відносин у сфері регуляторної діяльності. Так, відповідно до пп.1 п. б ст.27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до одного із делегованих повноважень сільських, селищних та, міських рад належить участь у здійсненні державної регуляторної політики². А відповідно до ст.1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» органи місцевого самоврядування віднесено до регуляторних органів³.

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

¹ Заморська Л. І. Функції права: змістовно-теоретичний аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2015. № 6. С. 3-9. С. 7.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

³ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

для розвитку господарської діяльності».

Складовою регуляторної політики є прийняття регуляторних актів. Регуляторним визнається акт, якщо він у цілому «або окремі його положення були спрямовані на регулювання: господарських відносин або адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання або адміністративних відносин між іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання»¹. Такі регуляторні акти уповноважені приймати, зокрема, й суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад, оскільки вони мають повноваження регуляторних органів.

Наприклад, нормативно-правові акти, що стосуються встановлення чи погодження різного роду тарифів на комунальні послуги (тепло- і водопостачання, водовідведення, прибирання, вивезення та знешкодження твердих побутових відходів і рідких нечистот тощо), є регуляторними. Такі тарифи розраховують суб'єкти господарювання. Тобто суб'єкт господарювання встановлює плату за надані послуги і виконану роботу, зважаючи на такі економічні показники, як собівартість, прибуток тощо. А рішення про затвердження таких тарифів, як правило, приймає орган місцевого самоврядування. Тим самим відбувається втручання в господарську діяльність. Отже, зазначене вище рішення спрямоване на правове регулювання господарських відносин, що є предметом регулювання регуляторного акта². Таким чином, органи публічного адміністрування територіальних громад завдяки використанню регулятивної форми адміністративно-правового регулювання діяльності здатні бути важливим суб'єктом реалізації регуляторної політики держави.

Що стосується правоохоронної форми діяльності, то, на думку Ю. Кіцула, вона «пов'язана зі здійсненням контрольно-наглядової функції управління. У межах цієї форми захищаються права і свободи громадян та інших суб'єктів права, застосовуються заходи адміністративного примусу до фізичних та юридичних осіб, використовуються особливі примусові засоби та способи впливу. Правоохоронна форма діяльності покликана охороняти встановлений порядок управління, забезпечувати законний режим функціонування органів управління та посадових осіб»³. На сьогодні у межах децентралізації влади держава делегувала частку правоохоронних функцій, пов'язаних із контролем та наглядом за

¹ Ващенко К. О., Мірошніченко О. М., Барчук І. Г. та ін. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження : посіб. Київ : Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, 2008. 156 с. С. 8.

² Там само. С. 11.

³ Кіцул Ю. С. Зазнач. твір. С. 75.

діяльністю суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування територіальних громад, органам самоврядування таких громад, котрі такі функції можуть реалізувати в межах тих територіальних громад, інтереси яких вони представляють.

Із позиції адміністративного права «контроль як інструмент публічного адміністрування – це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права»¹. «Особлива роль у системі контролю належить контролю в органах місцевого самоврядування, оскільки саме ці органи найбільш наближені до населення та щоденно з ним співпрацюють. У цьому контексті актуальним стає питання контролю якості цієї співпраці та виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, найважливішою серед яких є надання місцевих послуг»². Як зазначає дослідник контролю в органах місцевого самоврядування А. Борденюк, «без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України»³. Тому інструмент контролю досить широко застосовується у діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад. Наведемо лише деякі приклади різновидів контролю, що регламентовані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, відповідно до ч. 2 ст. 11: «Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади»⁴. З цієї норми випливає, що у діяльності, пов'язаній із публічним адмініструванням територіальних громад, застосовуються два види контролю, залежно від характеру взаємовідносин між контролюючим суб'єктом і підконтрольним суб'єктом, а саме:

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 222.

² Сухінін Д. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 3. С. 283-294. С. 288.

³ Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с. С. 468-469.

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

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

Як слушно зазначає В. Цепенда, особливість зовнішнього контролю полягає в тому, що він проводиться за не підлеглими в адміністративному відношенні контролюючому суб'єктові органами. Система зовнішнього контролю найчастіше утворюється як вузько-спеціалізована і стосується тільки певної функції або окремої сторони діяльності підконтрольної ланки, тоді як внутрішній контроль охоплює всю діяльність обстежуваного органу¹. Зазначене повною мірою стосується і системи контролю в діяльності органів самоврядування територіальних громад.

Крім того, зовнішній контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад уповноважені здійснювати окремі громадяни за допомогою такого інструменту як «громадський контроль», під яким Д. Сухінін розуміє «вид контролю, що здійснюється громадянським суспільством (його інституціями та окремими громадянами) та спрямований на оцінювання діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Предметом громадського контролю є дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прийняті ними рішення, документи, програми та їх виконання тощо»². Наприклад, відповідно до ч. 6 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою³. Проте механізм реалізації такого контролю у законі не регламентовано.

До технологій громадського (соціального, суспільного) контролю Д. Сухінін також відносить: «участь громадськості в роботі дорадчих органів при органах публічної влади (громадські ради тощо); різноманітні механізми участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень; аналіз документів органів публічної влади завдяки праву на вільний доступ до інформації; отримання за вимогою інформації від органів влади щодо їх діяльності; контроль через засоби масової

¹ Цепенда В. М. Класифікація видів державного контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. С. 1-12. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2019/81.pdf.

² Сухінін Д. Зазнач. твір. С. 291.

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp#Text>.

інформації тощо»¹. Наведений перелік не є вичерпним. Водночас недоліком такого контролю є те, що він не тягне для органів публічного адміністрування територіальних громад особливої відповідальності, окрім ризику для виборних органів не бути переобраними на чергових виборах.

На сьогодні в Україні «рівень правового регулювання питань громадського контролю за суб'єктами публічної адміністрації складається із сукупності розрізнених положень окремих законодавчих актів. У результаті буває складно зрозуміти взаємозалежність деяких норм окремих нормативно-правових актів, а для представників громадськості – визначитись з власними правовими можливостями впливу на діяльність публічних органів, які де-факто фінансуються за рахунок витрат фізичних та юридичних осіб та створенні для служіння суспільству. Складно виокремити механізми захисту громадськості у сфері здійснення ними контролю, у результаті чого часто громадяни відмовляються від можливостей природної участі в удосконаленні суспільно-політичного життя як на місцевому, так і загальнодержавному рівні тощо»². Отже, слід констатувати, що у нашій державі відсутній єдиний законодавчий акт, що регламентував би поняття, систему, функції, порядок здійснення та інші складові характеристики громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. А це значно ускладнює можливість реалізації такого інституту участі громадськості в контролі за владними органами.

Щодо внутрішнього контролю, то він являє собою систему «моніторингу, аудиту та перевірки стану виконавської дисципліни, якості управління, ефективності використання бюджетних коштів, ефективності реалізації програм, планів, стратегій, відповідності їх результатів встановленим цілям та затracченим ресурсам, а також стану дотримання національного законодавства самими органами місцевого самоврядування. Дана система також включає в себе оцінювання, моніторинг та спостереження за таким найважливішим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування, як надання послуг населенню»³.

Із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна виділити деякі види такого контролю залежно від об'єктів контролю. Відповідно до ч. 8. ст.16 «сільська, селищна, міська, районна в місті (у

¹ Сухінін Д. Зазнач. твір. С. 291.

² Дорошенко В. А. Деякі аспекти удосконалення чинного законодавства у сфері здійснення громадського контролю в Україні. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття*: матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 10 грудня 2019 р.). Харків : НДІ ППСН, 2019. С. 88-91. С. 88.

³ Сухінін Д. Зазнач. твір. С. 291.

разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням»¹. Із вищенаведеної норми випливає такий вид контролю, як контроль представницьких органів самоврядування відповідних територіальних громад за здійсненням делегованих ними повноважень органами самоорганізації населення таких громад.

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

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

Наприклад, у пп.1) п. 6 ст. 28 регламентовано здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності².

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

Такий вид контролю, наприклад, стосується осіб, що керують транспортними засобами. Відповідно до абз. 1 пп. 7-1) п. а ст. 30 згаданого закону на інспекторів з паркування покладено функцію здійснення контролю за дотриманням визначених правилами паркування транспортних засобів вимог щодо розміщення, обладнання та

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp#Text>.

² Там само.

функціонування майданчиків для паркування¹. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» від 21 грудня 2017 р. інспектори з паркування за своїм правовим статусом є посадовими особами виконавчих органів місцевих рад, на яких поширюється дія положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»². Тобто вони мають правовий статус службовців місцевого самоврядування.

Інспекторам з паркування належить право, якщо вони виявили порушення правил паркування транспортних засобів, відповідно до абз. 3 пп. 7-1) п. а ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснювати у випадках, визначених КУпАП, розгляд справ про адміністративні правопорушення та проводити тимчасове затримання транспортних засобів³. Реалізація такого права інспекторами з паркування також перебуває у межах здійснення правоохоронної форми діяльності, оскільки результатом такої діяльності є видання правозастосовних актів, особливістю яких є те, що вони спрямовані, зокрема, на відновлення порушеного права, реалізацію юридичної відповідальності особи, яка вчинила правопорушення, а отже, на охорону прав особи, захист інтересів громадян і суспільства загалом⁴.

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

Такий висновок впливає з розуміння поняття «нагляд» у адміністративному праві, відповідно до якого хоча адміністративний нагляд порівняно з контролем і є більш вузьким видом публічного адміністрування, проте «особливість нагляду полягає в тому, що він має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами»⁵.

¹ Там само.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів : Закон України від 21.12.2017 № 2262-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-19#Text>.

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

⁴ Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Зазнач. твір. С. 104.

⁵ Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 222.

Також контрольно-наглядові повноваження делеговано територіальним громадам у частині можливості створення ними з-поміж жителів громади громадських формувань з охорони громадського порядку відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р.

Наприклад, згідно з даними, наданими Управлінням превентивної діяльності Національної поліції України, у 2018 р. в Україні діяло 1386 громадських формувань з охорони громадського порядку у складі 47 502 осіб¹.

Основними завданнями таких громадських формувань у сфері охорони громадського порядку є: «надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним і кримінальним правопорушенням; інформування органів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, кримінальні правопорушення, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті кримінальних правопорушень, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від кримінально протиправних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх»². Для виконання цих завдань, відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 13 згаданого закону, члени громадських формувань мають, зокрема, право складати протоколи про деякі адміністративні правопорушення³.

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

Такі інспектори є службовцями місцевого самоврядування, які призначаються та звільняються з посади розпорядженням місцевого голови. На них розповсюджуються права та обов'язки, визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». До завдань інспекторів віднесено різного виду профілактичні, перевірочні дії, заходи з реагування на правопорушення тощо. Наприклад, ведення обліку підприємств на території, роз'яснення їм екологічного законодавства, рейди з метою протидії стихійній торгівлі, незаконному вилову риби чи браконьєрства тощо, складення протоколів про адміністративні

¹ Банчук О., Колохіна А., Крапивін Є. та ін. Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні: звіт за результатами дослідження. Київ : ФОП Москаленко, 2019. 124 с. С. 18.

² Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>.

³ Там само.

правопорушення у сфері благоустрою, складення актів обстеження місця порушення для подальшого передання органам, уповноваженим на притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, тощо¹.

Водночас О. Дрозд доречно зазначає, що для реального утвердження правоохоронних повноважень місцевого самоврядування необхідним є створення спеціальних правоохоронних органів у його структурі. Одним із таких органів може стати муніципальна поліція, покликана гарантувати реальне забезпечення законності та правопорядку на місцях².

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

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

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

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

У теорії держави та права під організаційною формою діяльності органів держави щодо здійснення її функцій розуміють однорідну за

¹ Банчук О., Колохіна А., Крапивін Є. та ін. Зазнач. твір. С. 91-92.

² Дрозд О. Ю. Взаємодія муніципальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах реформування ОВС України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. № 1(2). С. 186-191. С. 188-189.

своїм зовнішнім проявом роботу державних органів, яку здійснюють у межах певного юридичного регулювання і за дотримання вимог законності, що не тягне за собою обов'язкових юридичних наслідків¹. Ю. Кіцул під організаційними формами діяльності органів виконавчої влади, зокрема місцевих, пропонує розуміти «здійснення управлінської діяльності, яка безпосередньо не пов'язана із реалізацією державно-владних повноважень»². В. Сак слушно зазначає: «якщо форма управлінських дій не визначена в нормативному порядку, тобто не має правового змісту і не тягне за собою правових наслідків, то вона належить до неправових (організаційних) форм управління»³. Органи місцевого самоврядування, як представники інтересів жителів відповідних громад, також уповноважені під час здійснення своєї діяльності реалізувати низку повноважень, що не мають юридичних наслідків.

Ба більше, поміж усіх видів діяльності, що здійснюють такі органи, організаційна діяльність має найбільшу питому вагу порівняно з іншими складовими частинами діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад. Важливість організаційної діяльності пояснюється й тим, що завдяки їй практично реалізуються найважливіші повноваження місцевих представницьких органів: управління відповідними об'єктами, планування і координація, контроль і перевірка виконання тощо. Завдяки організаційній діяльності розв'язуються питання правильної побудови виконавчих та інших органів; їх створення; забезпечення злагодженості й чіткості в їхній роботі, визначення побудови їхніх структурних частин, повноважень державних службовців; чіткого розмежування функцій між радами, їх органами, а також між окремими ланками й виконавцями з подальшим закріпленням їхньої компетенції у відповідних положеннях тощо⁴.

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

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

¹ Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Зазнач. твір. С. 105.

² Кіцул Ю. С. Зазнач. твір. С. 63.

³ Сак В.М. Форми адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері зберігання транспортних засобів. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2014. № 2. С. 134-139. С. 138.

⁴ Форми і методи діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. Муніципальне право України. *Pidru4niki*. URL : https://pidru4niki.com/10611207/pravo/formi_metodi_diyalnosti_predstavnitskih_organiv_mistseвого_samovryaduvannya.

завдань;

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

– організаційно-ідеологічну – це робота державних органів щодо систематичної взаємодії з суспільством шляхом проведення роз'яснювальних заходів, формування громадської думки, пропаганди, залучення засобів масової інформації для забезпечення розуміння діяльності органів держави і прозорості ухвалення ними рішень¹.

Тобто до організаційних форм діяльності належать як суто організаційні, так і ті, що стосуються матеріального забезпечення державних органів.

Деяко по-іншому розуміються організаційні форми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, зокрема і тих, що стосуються різних видів діяльності, в адміністративному праві. Розглянемо деякі з думок вчених із цього приводу.

Так, автори підручника з адміністративного права за загальною редакцією Т. Коломоець загалом до неправових форм адміністративно-правового регулювання відносять дві групи діянь, а саме:

- 1) здійснення організаційних дій;
- 2) виконання матеріально-технічних операцій (діловодство, складання довідок, звітів, складання юридичних актів)².

Причому такі діяння, як виконання матеріально-технічних операцій, не входять до складу організаційних, а становлять окрему групу неправових форм адміністративно-правового регулювання.

Так само К. Білько до неправових форм адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату відносить «різного роду організаційні дії та матеріально-технічне забезпечення нотаріальної діяльності. Ці форми передбачені нормативно-правовими актами, використовуються постійно та систематично з метою забезпечення якісного виконання нотаріусами покладених на них завдань»³.

Натомість Д. Андрєєва виділяє такі неправові форми адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні, як

¹ Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Зазнач. твір. С. 105.

² Коломоець Т. О., Пирожкова Ю. В., Армаш Н. О. та ін. Зазнач. твір. С. 120.

³ Білько К. Ф. Форми і методи адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату. *Правова держава*. 2015. № 26. С. 542-549. С. 544.

організаційні дії та матеріально-технічні операції¹.

Водночас Ю. Кіцул, аналізуючи специфіку діяльності місцевих органів виконавчої влади, вирізняє такі основні види організаційних форм цієї діяльності:

- матеріально-технічні операції;
- організацію роботи щодо кадрового забезпечення;
- засідання колегії місцевих державних адміністрацій, наради, семінари².

Свою позицію щодо внесення матеріально-технічних операцій до організаційних форм вчений обґрунтовує тим, що, по-перше, здійснення управлінської діяльності без них неможливо, по-друге, невиконання такого виду операцій може потягти юридичну відповідальність і, як результат, виникнення певних правовідносин. Це дає підстави стверджувати, що матеріально-технічні операції впливають на процес організації та здійснення управлінської діяльності місцевими органами виконавчої влади³. Проте матеріально-технічні операції в системі форм адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль, що визнають вчені в галузі адміністративного права⁴. Як слушно зазначає Ю. Шпак, «матеріально-технічна форма діяльності рад не має правового й організаційного характеру. Вона зводиться до забезпечення заходів допоміжного характеру (робота з депутатськими запитами і зверненнями, а також різними інформаційними запитами, діловодство, експедиція, охорона, збір і опрацювання інформації, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення бухгалтерського і статистичного обліку і т. д.). Вони здійснюються переважно управлінським апаратом»⁵. А тому ставити такі операції на один рівень із організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності, котрі визначають та регулюють основні способи реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації, не є достатньо коректним. Тобто матеріально-технічні дії у сфері організації та діяльності суб'єктів публічного адміністрування

¹ Андреева Д. Є. Адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 18 с. С. 12.

² Кіцул Ю. С. Зазнач. твір. С. 91.

³ Там само.

⁴ Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галунька, О. Правоторової (3-є вид.). Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 191.

⁵ Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 58-62. С. 59.

територіальних громад потребують окремого від організаційних форм розгляду.

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

Так, автори підручника з адміністративного права за загальною редакцією Т. Коломоєць до організаційних дій як форм адміністративно-правового регулювання відносять: проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробку прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій, інформування населення про роботу служб, органів влади, про зміни в законодавстві тощо¹. У цілому погоджуємося з цим переліком, проте вважаємо, що здійснення бухгалтерського та податкового обліку в органах публічного адміністрування, зокрема й територіальних громад, належить до матеріально-технічних операцій, оскільки за своїм змістом допомагає виконувати функцію розпорядження матеріальними ресурсами, а не реалізувати основне призначення таких органів.

М. Жуков під неправовими формами адміністративно-правового регулювання визнає «різноманітні організаційні дії службовців органів виконавчої влади на різних етапах підготовки і виконання управлінських рішень. Це такі дії, як організація та проведення нарад, обговорень, перевірок, розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості й ефективності управлінської праці і т. ін.². К. Білько, до організаційних дій у сфері нотаріату відносить: «проведення навчань за професійними програмами підвищення кваліфікації та за програмами тематичних короткострокових семінарів; видання методичної літератури; організацію та проведення гарячих ліній з питань діяльності нотаріату; інформування населення про роботу установ нотаріату; створення електронних баз даних, зокрема, Єдиного реєстру нотаріусів; Єдиного реєстру спеціальних бланків нотаріальних документів; Державного реєстру обтяжень рухомого майна; Спадкового реєстру; Єдиного реєстру довіреностей; Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та ін.»³. А до організаційних дій у сфері охорони права інтелектуальної власності, на думку Є. Валькової, належать: «проведення Державною службою інтелектуальної власності

¹ Коломоєць Т. О., Пирожкова Ю. В., Армаш Н. О. та ін. Зазнач. твір. С. 120.

² Жуков М. С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215-218. С. 215. URL : http://lsei.org.ua/2_2020/57.pdf.

³ Білько К. Ф. Зазнач. твір. С. 544-545.

конференцій, семінарів та конкурсів; видання методичної літератури з питань охорони права інтелектуальної власності; здійснення особистого прийому громадян у службі; розроблення рекомендацій для суб'єктів права інтелектуальної власності; інформування населення про роботу служби та зміни в законодавстві стосовно права інтелектуальної власності»¹. Такий перелік дій, на нашу думку, більше відповідає сутності організаційних форм адміністративно-правового регулювання.

З аналізу вищенаведених позицій випливає, що організаційні форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування переважно полягають у різноманітних заходах підготовчого, інформаційного та/або консультативно-дорадчого характеру, що закладають основу для здійснення правових форм діяльності або інформують про результати застосування правових форм діяльності, не створюючи при цьому юридичних наслідків, проте здійснюючи певний внесок у їх досягнення.

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

Наприклад, Ю. Шпак, проаналізувавши Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», виділяє такі організаційно-правові форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування: «сесії; окремі та спільні засідання постійних комісій, підкомісій і робочих груп; засідання президій обласних, районних рад; засідання тимчасових контрольних комісій; персональна робота голови ради, секретаря, заступників голови ради; виконавчого комітету ради; робота депутатів у виборчих округах; участь голови ради чи депутатів у загальних зборах громадян за місцем проживання; участь депутатів з правом дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їх органів, органів самоорганізації населення; звіти сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою, депутатів перед виборцями»². Крім того, А. Швець називає як організаційно-правові форми здійснення функцій і повноважень депутата у виборчому окрузі такі види діяльності: прийом виборців; регулярні зустрічі депутатів із виборцями, інформування їх про діяльність представницького органу місцевого

¹ Валькова Є. В. Форми адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 61-64. С. 63.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

самоврядування в цілому; доручення виборців своєму представнику; звітування депутата у виборчому окрузі про свою діяльність¹. О. Чернецька виокремлює такі організаційно-правові форми діяльності депутата у представницькому органі: участь у засіданні місцевої ради, участь у роботі постійних комісій, звернення з депутатським запитом, участь у роботі депутатських груп і фракцій тощо². Використання вченими поняття «організаційно-правові» означає, що вищеназвані ними форми діяльності мають ознаки як правових, так і організаційних видів діяльності, тобто відбувається їх певне змішування. Отже, постає необхідність відокремити організаційну діяльність від правової.

Для цього звернемося до тлумачення самого поняття «організовувати». В українській мові воно має такі значення:

1. Створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них;
 2. Здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення;
 3. Згуртовувати, об'єднувати кого-небудь з певною метою;
 4. Чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь³.
- Тобто це етапи, на яких відбувається підготовка до здійснення правової діяльності, про що вище вже зазначалося.

Тому згодні з думкою С. Семко, яка називає основні ознаки, що характеризують організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування:

- а) це сукупність конкретних дій, заходів, що здійснюються місцевими радами та органами самоорганізації населення;
- б) складають систему чітко визначених процедур, що передбачені нормативно-правовими актами або вироблені практикою діяльності відповідних органів, посадових осіб;
- в) характеризують їх призначення й роль у системі представницьких органів;
- г) направлені на організацію роботи ради, її органів, депутатів, органів самоорганізації населення, ефективне виконання представницькими органами своїх функцій і повноважень для вирішення питань місцевого

¹ Швець А. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 78-83. С. 79.

² Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монограф. Київ : ВД «Скіф» ; КНТ, 2008. 144 с. С. 98.

³ Організовувати. *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)*. URL : <http://sum.in.ua/s/orghanizovuvaty>.

значення¹.

Таким чином, до основних організаційних форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування представницьких органів у територіальних громадах слід віднести, зокрема, такі:

- підготовка, проведення та участь у роботі сесій та засідань місцевих рад;
- підготовка, проведення та участь у роботі засідань постійних та тимчасових комісій;
- розробка депутатських запитів та звернення з ними до відповідних адресатів;
- участь у зборах громадян;
- участь у громадських слуханнях;
- зустрічі з виборцями;
- звітування перед жителями громади;
- інформування про роботу представницького органу місцевого самоврядування.

Більшість організаційних форм адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування виконавчих органів місцевого самоврядування є близькими до таких самих форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування органів виконавчої влади. До таких загальних форм, зокрема, можна віднести:

- підготовку та проведення інструктажів, конференцій, нарад, семінарів;
- виступи перед населенням;
- робочі зустрічі;
- ведення інформаційних блогів у інтернет-мережах;
- розробку планів, проєктів, програм розвитку територіальних громад;
- створення та ведення різноманітних реєстрів;
- прийом громадян;
- звітування про роботу тощо.

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

Так, на думку О. Кулешова, виконавчі комітети представницьких органів місцевого самоврядування є організаційною формою роботи місцевої ради, за допомогою якої забезпечується реалізація конкретних

¹ Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 19 с. С. 8.

завдань, функцій та повноважень ради у виконавчо-розпорядчій сфері¹. Повноваження цих комітетів реалізуються як у правових, так і неправових формах. Відповідно до ч. 2 ст. 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони уповноважені:

1) попередньо розглядати та схвалювати проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, прогноз місцевого бюджету, проект місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) координувати діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховувати звіти про роботу їх керівників;

3) змінювати або скасовувати акти підпорядкованих відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб².

З цих повноважень, котрі знаходять свій прояв як у правовий, так і неправовий формах, випливає, що специфічними організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих комітетів місцевих рад є:

– попередній розгляд проектів нормативних актів із питань забезпечення життєдіяльності територіальних громад;

– координація діяльності структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад, а також комунальних підприємств, установ і організацій, що належать територіальним громадам.

Для старост такими формами, зокрема, є:

– сприяння мешканцям відповідного старостинського округу у процесі підготовки та подання документів до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

– участь в організації виконання рішень представницьких органів місцевого самоврядування.

Сільські, селищні та міські голови здійснюють такі специфічні організаційні форми діяльності:

– представляють територіальні громади, ради та їх виконавчі комітети у відносинах із державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами,

¹ Кулешов О. О. Виконавчі органи місцевих рад як складова проблема розвитку системи державного управління в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 35-38. С. 37.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

- ведуть особистий прийом громадян¹.

Крім того, голови ведуть засідання місцевих рад і їх виконавчих комітетів.

До ключових організаційних форм діяльності, що належать саме головам, віднесено «головування на сесії ради та засіданні виконкому, право на скликання сесії та виконкому, право пропонувати структуру та склад виконкому, а також секретаря ради. Саме голова має бути головним ініціатором змін у громаді, у діяльності виконавчих органів ради, підготовці різноманітних проектів та ініціатив»².

Найбільший обсяг повноважень, а відповідно, і можливостей здійснення різноманітних організаційних форм діяльності мають виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. Оскільки на сьогодні саме на рівні територіальних громад «створюється комплексна система органів, що здійснюють функції виконавчої влади: система органів виконавчої влади та система виконавчих органів місцевих рад. При цьому залучення виконавчих органів місцевих рад в цю систему відбувається залежно від галузі (сфери) діяльності. Такими галузями (сферами) діяльності сьогодні є:

- соціально-економічний та культурний розвиток, планування та облік, бюджет, фінанси та ціни;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування;
- громадське харчування, транспорт та зв'язок;
- будівництво;
- освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт;
- регулювання земельних відносин і охорона навколишнього природного середовища;
- соціальний захист населення;
- зовнішньоекономічна діяльність;
- оборонна робота;
- забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод та законних інтересів громадян»³.

Тобто виконавчі органи здійснюють у територіальних громадах

¹ Там само.

² Ткачук А. Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради : навч. модуль. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с. С. 27.

³ Кулешов О. О. Зазнач. твір. С. 38.

організаційну діяльність за всіма напрямками забезпечення життєдіяльності таких громад і завдяки цьому створюють умови для практичної реалізації тих завдань, що стоять перед всією системою органів місцевого самоврядування.

Наприклад, допоміжні відділи й управління у виконавчих органах місцевого самоврядування створюються для виконання організаційних форм діяльності, пов'язаної з інструктуванням, інспектуванням, підготовкою питань на сесію ради та засідання виконавчого комітету, інформаційним та аналітичним забезпеченням¹. Так, до повноважень відділів кадрового забезпечення належить:

- розроблення проекту організаційної структури виконавчого комітету (апарату), інших виконавчих органів місцевої ради та відповідних штатних розписів їх працівників;
- розроблення проєктів розпоряджень голови (сільського, селищного, міського) та рішень місцевої ради, її виконавчого комітету з кадрових питань;
- організація професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевої ради тощо².

Що стосується органів самоорганізації населення, то С. Семко виділяє такі організаційні форми їхньої роботи:

а) внутрішньо-організаційні, тобто пов'язані з вирішенням питань стосовно створення органу (зокрема, визначення дати проведення зборів щодо його виборів, підготовка до їх проведення), розподілу обов'язків серед його членів, проведення зборів населення, засідань, підготовки, прийняття і проведення у життя його рішень, перевірки й контролю їх виконання та ін.;

б) організаційно-масові, тобто такі, що реалізуються у зовнішній діяльності будинкових, вуличних, квартальних комітетів тощо, що організують населення, яке проживає на їх території, об'єднують його, мобілізують на виконання завдань, що стоять перед цими органами³.

Наприклад, загальні збори громадян за місцем проживання, відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань

¹ Там само. С. 37.

² Інформаційна сесія «Актуальні питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування» в рамках Освітнього марафону з доброго врядування 28.01.2021 Презентація № 1. Законодавчі та організаційні засади управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування України. 21 с. URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/presentation-1-dd-28-01-2021.pdf>.

³ Семко С. О. Зазнач. твір. С. 12-13.

місцевого значення¹. Названі «збори проводяться на рівні «мікрогромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування»². Правові наслідки таких зборів, що знаходять свій вираз у рішеннях загальних зборів громадян, відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності»³.

Значення загальних зборів громадян полягає у тому, що вони «є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії, оскільки вони доступні для громадян і є одним із ефективніших засобів їх самоорганізації. Загальні збори забезпечують громадянам реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні тощо). Тому вони відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій»⁴. Тобто вид діяльності, що полягає у підготовці, проведенні та участі у загальних зборах громадян, зважаючи на те, що він має лише рекомендаційний характер і не несе юридичного значення, слід відносити до організаційних, тобто неправових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

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

Так, що стосується організаційно-масових, або зовнішньоорганізаційних, дій, то такими, зокрема, можуть бути:

– організація масових заходів з охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт із благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо;

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp#Text>.

² Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальцій Ю. Ю. та ін. Зазнач. твір. С. 281.

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp#Text>.

⁴ Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальцій Ю. Ю. та ін. Зазнач. твір. С. 281.

– організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж тощо;

– організація допомоги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, іншим вразливим групам населення¹.

Тобто основне призначення зовнішньоорганізаційних діянь органів самоорганізації населення полягає в організації та проведенні заходів, що мають суспільне значення для жителів певної територіальної громади.

Отже, основними організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності органів самоорганізації населення у територіальних громадах є діяння, пов'язані зі:

– створенням та організацією роботи таких органів, а також втіленням у життя їхніх рішень;

– організацією та проведенням масових заходів природоохоронного, культурного, освітнього, спортивного та іншого характеру, а також щодо благоустрою територій громад;

– організацією надання допомоги вразливим групам населення;

– організацією та проведенням інших заходів суспільного значення;

– створенням та веденням баз даних з обліку громадян, які проживають на території, де створено відповідні органи самоорганізації населення;

– інформуванням жителів громади про діяльність органу самоорганізації населення.

¹ Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III.
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.

Розділ 3

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

3.1. Міжнародні стандарти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад

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

Міжнародний і зокрема європейський досвід переконливо свідчить, що дієва децентралізована система територіальної організації публічної влади та управління є невід'ємною складовою сучасної демократичної, правової держави. Інституційною основою такої системи є спроможне місцеве самоврядування та збалансований регіональний розвиток¹.

Процес децентралізації складний, і немає єдиної формули його реалізації. У Польщі цей процес зайняв майже десять років; Угорщині вистачило десяти місяців; Східній Німеччині – десяти тижнів, а

¹ Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні). Київ : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с. С. 10.

Чехословаччині – десяти днів «оксамитової революції»¹.

На наш погляд, ми звикли розглядати міжнародні стандарти як кінцеву мету, майже недосяжну ціль, проте необхідно використовувати іншу тезу – це мінімальні стандарти, норми та правила; дотримання цих положень повинно стати необхідною повсякденністю, з можливістю їх коригування в бік покращення залежно від рівня розвитку певних територіальних громад.

У Рекомендації Rec(2004)12 Комітету міністрів Ради Європи щодо процесів реформування меж та/або структури місцевих та регіональних органів влади, ухваленій 20 жовтня 2004 р., наголошується, що важливо вивчити попередній досвід як у себе в країні, так і за кордоном. Проте конкретне рішення рідко можна запозичити без адаптації, тому для більшої користі порівняльну роботу варто зосередити на визначенні широкого кола завдань, що ставилися під час інших реформ, процедур, та на проблемних питаннях, що розв'язувалися під час здійснення реформ².

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

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

До основних концептуальних європейських документів, що регулюють діяльність зокрема і територіальних громад, на наш погляд,

¹ Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямів його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2. С. 5–14. С. 6–7.

² Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. *Szekler National Council*. URL : <https://www.sznt.org/en/documents/international-documents/recommendation-rec-2004-12-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe>.

доцільно віднести такі.

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.¹ – цей документ є частиною національного законодавства України, оскільки, відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р.², цю хартію, підписану від імені України 06 листопада 1996 р., було ратифіковано та з 01 січня 1998 р. вона набрала чинності для України.

Європейська Хартія місцевого самоврядування є ключовим орієнтиром на шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування. Ті зміни, що сьогодні впроваджуються, передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності, широкого застосування механізмів демократії. Перед Україною стоїть завдання приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів і виконання взятих державою міжнародних зобов'язань у цій сфері³.

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

Слід зазначити, що ця хартія закріплює лише концептуальні підходи до діяльності територіальних громад.

О. Золотоноша наголошує, що спостерігається різниця у концепціях Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень визначено територіальну громаду села, селища, міста, тобто територіальна громада займає основне місце, а відповідно до хартії основоположними є органи місцевого самоврядування⁴.

Вчений доходить висновку, що «у нашій державі відсутнє концептуальне бачення аж до дезінтеграції в ході законотворчого процесу, безсистемного напрацювання законодавчих актів, неузгодженості щодо їх розробки та прийняття, різних підходів до

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Ратифікована Законом України від 15.07.1997. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

² Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

³ Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов ; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с. С. 10.

⁴ Золотоноша О. Правове регулювання місцевих органів влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 153–156. С. 154.

визначення статусу, компетенції та відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування. Отже, нагальною є потреба збалансувати норми Конституції України, Хартії та законодавства, що регулює функціонування місцевого самоврядування»¹.

О. Майданник зазначає: порівняльний аналіз міжнародно-правових документів та положень вітчизняного законодавства свідчить, що норми Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не повною мірою відповідають положенням ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування. Насамперед у законодавстві України не визначено, в чіх саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: держави, територіальної громади, угруповань чи конкретних осіб. У хартії ж, а саме у ст. 3, це питання отримало однозначне формулювання: «органи місцевого самоврядування... діють в інтересах місцевого населення». За п. 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Однак у ст. 5 згаданого закону, де встановлено систему місцевого самоврядування, форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення не передбачаються як елемент цієї системи. Отже, простежується невідповідність цієї ст. 5 закону положенням міжнародних документів, Конституції України та ст. 2 самого закону².

Всесвітня декларація місцевого самоврядування з'явилася всього через два місяці після відкриття для підписання Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спільки місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) і значною мірою збігається з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування. Хоча ця Декларація не є документом, обов'язковим для виконання Україною, але становить значний інтерес, адже в ній знайшла свій відбиток і закріплення позиція широких кіл світової громадськості, активістів і спеціалістів муніципального руху з питань становлення і функціонування локальної демократії³.

¹ Там само.

² Майданник О. О. Місцеве самоврядування: концептуальні основи, конституційно-правове регулювання в Україні. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4. С. 68–69. С. 68.

³ Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною спількою місцевих влад 23–26 вересня 1985 р.). *Місцеве і регіональне самоврядування в Україні*. 2004. Вип. 1–2. С. 65–69. С. 66.

Декларація про регіоналізм в Європі від 04 грудня 1996 р. була прийнята Асамблеєю європейських регіонів. Хоча цей документ і не є юридично обов'язковим, проте він містить основні положення та завдання регіоналізму.

Так, у ч. 1 ст. 8 цієї декларації зазначається, що відносини між державою і регіонами та між регіонами ґрунтуються на принципах взаємоповаги, співробітництва та солідарності. Регіони і держава мають сприяти взаємному співробітництву та утримуватися від дій, що спричиняють шкоду або обмежують здійснення повноважень на інших рівнях¹.

У декларації також підкреслюється, що регіон є найбільш вдалою організацією для вирішення регіональних проблем у відповідній та незалежній формі. Європейські держави мають в межах можливого сприяти тому, аби регіонам були передані повноваження та фінансові ресурси, котрі є необхідними для їх існування, та вносити у разі необхідності поправки до міжнародного законодавства².

У Гельсінській декларації регіонального самоврядування від 28 червня 2002 р., прийнятій на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування³, наголошується, що у зв'язку з існуванням великої різноманітності моделей і форм регіонального самоврядування в Європі, що впливають із різних конституційних традицій і соціально-економічних, культурних та географічних умов, характерних для кожної держави, доцільно розробити набір основних понять і принципів, що є загальними для всіх моделей регіонального самоврядування.

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

Такий правовий інструмент: має поважати суверенітет, самобутність і свободу держав у визначенні своєї власної внутрішньої організації, що повинна відповідати цим загальним принципам; повинен бути достатньо широким, щоб визнати широкий спектр демократичних форм регіонального самоврядування; повинен чітко обумовлювати, що кожна держава має право вирішувати питання про доцільність створення органів регіональної влади; не повинен порушувати принцип рівності

¹ Асамблея Європейських Регіонів. Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996. *Конституанта*. URL : <https://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html>.

² Там само.

³ Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія / упоряд. Є. І. Бородін, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 148 с..

між органами місцевої та регіональної влади стосовно автономії, якщо цей принцип встановлений конституцією або правом; не повинен призводити до створення ієрархії порівняльних оцінок між різними моделями регіональної автономії; повинен дозволити державам мати певний ступінь вибору для того, щоб враховувати специфічні особливості їхньої системи регіонального самоврядування¹.

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

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

Для конкретних цілей і в межах, встановлених законом, інші державні органи можуть покладати певні повноваження на органи регіональної влади. У випадку, коли повноваження делеговані органам регіональної влади, вони повинні мати право адаптувати їх реалізацію до регіональних умов у межах, встановлених конституцією або законом².

Слід також згадати і про Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15–16 жовтня 2007 р., що затверджена Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування.

Необхідно зазначити, що, відповідно до наказу Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 09 лютого 2009 р. № 62 була утворена робоча група з питань впровадження в Україні європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні³.

¹ Там само. С. 20.

² Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов ; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с. С. 35.

³ Про утворення робочої групи з питань впровадження в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні : наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 09 лютого 2009 р. № 62. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0062661-09#Text>.

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

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

До цього переліку слід додати і Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи Rec (2007) 12 про розвиток потенціалу на місцевому та регіональному рівні від 10 жовтня 2007 р. Так, Комітет міністрів Ради Європи рекомендує урядам чітко визнати: важливість потенціалу органів місцевого врядування щодо надання високоякісних соціальних послуг на місцевому рівні та залучення мешканців до демократичного функціонування місцевих органів влади; що потенціал органів місцевого врядування суттєво залежить від навичок виборних представників, потенціалу корпоративного управління організації, кадрового потенціалу (навичок, наймання та утримання персоналу) та фінансових і проєктно-управлінських навичок; важливість розвивати цей потенціал і надалі.

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

використання методів управління продуктивністю для підвищення стандартів надання послуг¹.

У Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240(2008) про проєкт Європейської хартії регіональної демократії від 28 травня 2008 р.² зазначається, що регіональна демократія сприяє подоланню наслідків глобалізації, зокрема шляхом проведення регіональної політики економічного стимулювання, соціальної солідарності, розвитку культури та захисту регіональної самобутності.

А в Утрехтській декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 р., зокрема, наголошується, що для досягнення мети, сутність якої полягає в забезпеченні доброго місцевого та регіонального врядування всім громадянам, необхідно, щоб у кожній із держав була система місцевого та, де така створена, регіонального врядування, що ґрунтується на дотриманні принципів автономії й демократії, і система окремих місцевих та регіональних органів влади, які користуються правом місцевого (регіонального) самоврядування та забезпечують добре демократичне врядування для всіх громадян. Ці системи повинні регулярно оновлюватися і коректуватися з урахуванням мінливих потреб.

Слід назвати також Хартію Конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 14 січня 1994 р.³ та Рекомендацію CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, прийняту Комітетом міністрів 21 березня 2018 р. на 1311 засіданні заступників міністрів.

Остання певною мірою оновлює Рекомендацію Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», ухвалену Комітетом міністрів на 776 засіданні

¹ Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні). Київ : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с. С. 375.

² Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20 грудня 2019 р.) / за наук. ред. М. Микієвича, О. Сушинського, Р. Бедрія. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. 300 с. С. 300.

³ Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВС) від 14 січня 1994 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674#Text.

заступників міністрів від 06 грудня 2001 р.¹.

Крім того, зважаючи на постійні реформаторські процеси щодо утворення територіальних громад в Україні, на наш погляд, на особливу увагу заслуговують згадані вище положення Рекомендації Rec(2004)12 Комітету міністрів Ради Європи щодо процесів реформування меж та/або структури місцевих та регіональних органів влади.

Так, у цих рекомендаціях наголошується, що в п. 6 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено: «у процесі планування та ухвалення рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації у міру можливості своєчасно і належним чином», а в ст. 5 цієї ж Хартії зазначено, що «зміни територіальних меж органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом»².

Окремої уваги, на наш погляд, потребує п. 14 цих рекомендацій, в якому зазначається, що реформи, котрі ґрунтуються на добровільній участі місцевих або регіональних органів влади певного рівня, є бажанішими, ніж реформи за законодавчим рішенням вищого органу влади всупереч бажанню нижчої ланки влади. Задля здійснення успішної реформи ініціативу «знизу догори» може бути доповнено ухвалою вищого органу влади, навіть усупереч волі деяких інших органів влади, що беруть участь у реформуванні. Задля успішності реформи ініціатива «згори донизу» має шукати добровільну підтримку відповідної ланки територіальної адміністрації, що підлягає реформуванню³. Важливість цієї рекомендації для вітчизняного адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад полягає у тому, що громади наділяються правом самостійно виступати з певними ініціативами стосовно реформування управлінської діяльності в їхніх межах, а не чекати, доки держава почне своїми імперативними наказами на власний розсуд щось змінювати, не зважаючи при цьому на місцеву специфіку.

¹ Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті». Ухвалено Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 06 грудня 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text.

² Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. *Szekler National Council*. URL : <https://www.sznt.org/en/documents/international-documents/recommendation-rec-2004-12-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe>.

³ Там само.

Крім того, в п. 16 зазначеного нормативного документа наголошується, що злиття та інші реформи, пов'язані зі зміною меж, слід здійснювати тільки відповідно до принципів, гарантованих Європейською хартією місцевого самоврядування (наприклад, шляхом консультацій із відповідними місцевими громадами, можливо, через референдум). Це не означає, що центральні органи влади не можуть створювати позитивні стимули органам місцевої чи регіональної влади для співробітництва, злиття, децентралізації або участі в деконцентрації¹.

Стосовно правової основи, що регулює надання місцевих і регіональних публічних послуг, у Рекомендації Rec(2007)4 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві та регіональні публічні послуги», ухваленій Комітетом міністрів на 985 засіданні заступників міністрів від 31 січня 2007 р., наголошується на доцільності встановити чітке визначення відповідальності різних рівнів влади і збалансований розподіл ролей між ними у сфері місцевих і регіональних послуг; такий розподіл ролей, що для залучених сторін є зрозумілим і прийнятним, повинен унеможливити вакуум влади і дублювання повноважень; адаптувати нормативно-правову базу щодо місцевих і регіональних публічних послуг із метою забезпечення того, щоб вона була достатньо гнучкою, щоб дозволити диверсифікацію шляхів їх надання і вибору суб'єкта їх надання – чи то у публічному, чи то приватному, комерційному або некомерційному секторах².

У контексті дії Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року, в якому визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю³, вважаємо за доцільне проаналізувати Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 221(2007) «Про інституційні рамки міжмуніципального співробітництва» від 01 червня 2007 р.

Так, у цих рекомендаціях зазначається, що міжмуніципальне співробітництво супроводжується значними відносними перевагами порівняно зі злиттям комун або з приватизацією публічних послуг; злиття стикається іноді з традиціями місцевого населення, а приватизація публічних послуг не завжди достатня для того, щоб подолати відсутність

¹ Там само.

² Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов ; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с. С. 171.

³ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

публічних структур у сфері управління та прийняття рішень у місцевих справах.

Міжмуніципальне співробітництво може набувати найрізноманітніших форм: воно може бути предметом вільного вибору територіальних властей або бути нав'язаним, передбачатися законом або іншими документами (договорами), бути юридичною особою в межах публічного чи приватного права, а також новим територіальним утворенням, що має підпорядковуватися положенням Європейської хартії місцевого самоврядування або не відповідати їм, слідувати загальним положенням чи, навпаки, досить конкретним або зобов'язуючим¹.

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

Зокрема, Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р.²

На виконання цієї конвенції Україна зобов'язується підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших європейських держав. Україна повинна сприяти укладанню угод та досягненню домовленостей, які можуть бути для цього необхідними. Так, «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей³.

Доцільно надавати територіальним громадам, які беруть участь у транскордонному співробітництві, такий самий режим, який їм надається у співробітництві на національному рівні.

Демченко І. слушно зазначає, що, незважаючи на імплементацію Мадридської конвенції 1980 р., двох протоколів до неї, ухвалення відповідного закону, інших підзаконних нормативно-правових актів,

¹ Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов ; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с. С. 191.

² Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. № 3384-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12#Text>.

³ Там само.

тобто де-юре існування законодавчого базису для функціонування транскордонного співробітництва між територіальними громадами та їх представницькими органами, де-факто відсутні гармонізовані між суміжними територіальними владами нормативно-правові акти щодо повноважень із питань транскордонного співробітництва, як цього вимагають європейські правові стандарти. Зважаючи на географічне розташування України, транскордонне співробітництво повинно стати дієвим інструментом у спільному розв'язанні проблем територіальних громад на прикордонних територіях України¹.

Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05 лютого 1992 р. передбачає поступове розширення прав, котрими користуються іноземні громадяни, які постійно проживають у державах-членах Ради Європи, включно з правом голосувати під час виборів. Необхідно зазначити, що Україна хоча і є членом Ради Європи, не приєдналася до цієї конвенції; на наш погляд, доцільно повернутися до дискусії щодо підписання цього документа.

У конвенції наголошується, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу, що підтверджує її відданість універсальному та неподільному характеру прав і основних свобод людини, які ґрунтуються на гідності всіх людей, зважаючи на статті 10, 11, 16 і 60 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Перебування іноземців на національній території є сьогодні постійною рисою суспільств європейських країн із огляду на те, що постійні мешканці-іноземці на місцевому рівні мають, як правило, такі самі обов'язки, як і громадяни. Постійні мешканці-іноземці беруть активну участь у житті місцевих громад і підвищенні їхнього добробуту, а також впевнені у необхідності посилення їхньої інтеграції у місцеві громади, особливо шляхом розширення для них можливостей брати участь у суспільних справах місцевого значення².

Аналізуючи європейські стандарти регулювання діяльності територіальних громад, не можна не згадати і про Європейську хартію регіональних мов або мов меншин від 05 листопада 1992 р. (Страсбург), що спрямована на захист регіональних мов та мов меншин як унікальних

¹ Демченко І. С. Стан імплементації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*. 2011. № 4. С. 149–157. С. 151–152.

² Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05 лютого 1992 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text.

компонентів культурної спадщини Європи. Вона передбачає розширення сфери застосування цих мов у судах, навчальних закладах, ЗМІ, державному, культурному, економічному та суспільному житті. Україна 15 травня 2003 р. з другої спроби все ж таки ратифікувала цю хартію (оскільки перший закон про її ратифікацію № 1350 від 24 грудня 1999 р. втратив чинність як такий, що є неконституційним, на підставі Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2000 від 12 липня 2000 р.), що для нас набрала чинності 01 січня 2006 р.¹.

Щодо України актуальними залишаються питання використання регіональних мов або мов меншин у межах регіонального або місцевого самоврядування; оприлюднення органами регіональної або місцевої влади своїх офіційних документів також відповідними регіональними мовами або мовами меншин; використання органами регіональної або місцевої влади регіональних мов або мов меншин у дискусіях, що відбуваються на їхніх зборах, не виключаючи, однак, використання офіційної мови (мов) держави; використання або прийняття у разі необхідності паралельно з назвами офіційною мовою (мовами) традиційних правильних форм написання назв місцевостей регіональними мовами або мовами меншин².

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

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

¹ Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин : Закон України від 15 травня 2003 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-15#Text>.

² Там само.

міського планування¹.

Загальний принцип розподілу повноважень у сфері публічного управління в містах має ґрунтуватися на постійному прагненні забезпечити максимальну близькість до городянина. Цей принцип повинен застосовуватися, наприклад, як на широких міських надкомунальних просторах, так і на внутрішньокомунальних територіях (у межах кварталів, округів, районів), які також повинні мати виборні органи місцевого самоврядування, бюджет та повноваження на місцях. Крім цього, розподіл територіальних повноважень та відповідальності має супроводжуватися на всіх відповідних рівнях виділенням необхідних коштів, насамперед фінансових, для виконання у повному обсязі цих завдань. Проте деякі питання не можуть ставитися виключно до управління на місцях (містобудівне планування, транспортна та інформаційна інфраструктура, право на житло, захист навколишнього середовища тощо), оскільки дії публічних органів влади повинні природно вписуватися в регіональне та національне регулювання на основі збалансованого та шанобливого партнерства².

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

Так, молоді люди мають право брати участь у демократичних структурах і процесах, бути почутими і приймати свої власні рішення з питань, що впливатимуть на них і їхнє життя. Однак для цього необхідно, щоб їх визнавали не жертвами або уразливою групою, яка потребує захисту, і в жодному випадку не об'єктами втручання дорослих, які припускають, що вони знають, що є кращим для молодих людей. Цей підхід, схвалений у переглянутій хартії, націлений на адекватну підтримку і прихильність до впровадження політики й практики участі молоді. Тільки за таких умов органи влади зможуть уникнути ризику залучення молодих людей виключно символічними способами.

Переглянута хартія поділяється на 3 частини: секторальна політика; документи для участі молоді та інституційні форми участі молоді в місцевих і регіональних справах. У частині I цього документа міститься огляд різних сфер політики, таких як охорона здоров'я, міське середовище, освіта тощо, а також пропонується низка конкретних

¹ European Urban Charter II Manifesto for a new urbanity. URL : <https://rm.coe.int/168071a1b5>.

² Там само.

заходів, що можуть забезпечити необхідну підтримку для участі молодих людей у житті своїх громад. У частині II розглядаються ідеї та інструменти, що можуть бути використані місцевими та регіональними органами влади з метою розширення участі молоді, такі як навчання, інформаційні послуги, інформаційно-комунікаційні технології, молодіжні організації тощо. У частині III увага концентрується на інституційній участі та структурах і підтримці, що мають бути засновані з метою залучення молодих людей у процеси, в яких вони можуть визначати свої потреби, розробляти й приймати рішення, що зачіпають їх, і, якщо вони мають змогу, планувати дії з місцевими та регіональними органами влади на рівних умовах. Такими структурами можуть бути молодіжні ради, молодіжні парламенти або молодіжні форуми. Це, зокрема, постійні структури, що складаються з виборних або призначених представників і повинні передбачати пряму відповідальність молодих людей за проєкти і вплив на політику тощо¹.

Україна 07 вересня 2005 р. ратифікувала Європейську ландшафтну конвенцію, прийняту 20 жовтня 2000 р. У цій конвенції зазначається, що ландшафт сприяє формуванню місцевих культур і є основним компонентом європейської природної та культурної спадщини, котрий сприяє добробуту людей та консолідації ідентичності, ландшафт є важливою складовою якості життя людини всюди: в містах і сільській місцевості, у занедбаній місцевості та місцевості високої якості, в місцевості виняткової краси та в звичайній місцевості².

Так, Україна зобов'язана включати проблематику ландшафтів до своєї регіональної і міської планової політики, а також до культурної, екологічної, сільськогосподарської, соціальної та економічної політики, будь-якої іншої політики, що може безпосередньо або опосередковано впливати на ландшафт, а також встановлювати порядок участі широкого загалу, місцевих і регіональних органів влади та інших сторін, заінтересованих у визначенні та впровадженні ландшафтної політики.

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

Цей кодекс: інструктує всіх суб'єктів, залучених до місцевого та

¹ Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті. URL : <https://rm.coe.int/168071b58f>.

² Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції : Закон України від 07 вересня 2005 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2831-15#Text>.

регіонального врядування, щодо професійної етики під час щоденного виконання службових обов'язків; інформує громадськість про поведінку, яку вони мають право очікувати від усіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, а також про засоби, що дозволять досягти такої поведінки; допомагає формувати атмосферу довіри до всіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, а також зміцнити відносин між громадськістю та місцевими і регіональними посадовцями; консультує осіб, на яких покладено обов'язки щодо забезпечення поваги до цих принципів; покращує етичні стандарти¹.

На наш погляд, однією з основних проблем сьогодення, що порушується у цьому кодексі, є зростання рівня розповсюдження цифрових технологій у державних справах та приватному житті поряд із новими формами спілкування, що все більше впливають на врядування, моніторинг і комунікацію з боку громадських організацій. Посилюючи спроможність збирати, аналізувати та поширювати дані про працівників і громадян, а також про ефективність роботи, організації дістають можливості дізнаватися про себе більше, покращувати робочі процеси та знижувати ризик корупції й шахрайської поведінки. Проте такий підхід також призводить до занепокоєнь щодо необхідних стандартів захисту працівників і їхніх конфіденційних даних. Баланс між перевагами оцифровування й тривогами щодо конфіденційності та захисту даних став основною проблемою².

Поміж положень, що прописані у цьому Кодексі, є й «політика каруселі» (ст. 12). Так, виконуючи свої функції, суб'єкти не повинні вживати таких заходів, що надаватимуть їм особистих та/чи професійних переваг після того, як такі особи перестануть виконувати ці функції³. Виконання цієї рекомендації може убезпечити від подальшого неправомірного впливу на прийняття управлінських рішень посадовими особами територіальних громад із боку колишніх посадовців органів місцевого самоврядування.

Стаття 12 регулює забезпечення майбутніх переваг із боку будь-якої особи, залученої до місцевого та регіонального врядування. Це стосується переміщення між державними та приватними посадами й навпаки, особливо коли майбутня посада пов'язана з попередніми обов'язками й зв'язками. Іноді державні службовці переходять на роботу в компанії, залучаються до місцевих державних закупівель, де вони

¹ Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Рада Європи, 2019. 70 с. URL : <https://rm.coe.int/168071b2e5>.

² Там само.

³ Там само.

можуть скористатися внутрішньою інформацією для власної вигоди чи сформулювати таку політику під час свого перебування на посаді, щоб пізніше скористатися цим, уже працюючи на приватного підрядника, чи створити інші можливості для себе або друзів та родичів. Явище каруселі вже протягом певного часу посідає центральне місце в обговореннях на тему конфліктів інтересів, корупції та неналежного впливу. Тема стала ще важливішою, бо рівень мобільності між державним і приватним секторами зростає, а політики і старші державні службовці чи керівники щораз частіше переходять в інший сектор. Проблема виникає, оскільки жодна країна не зацікавлена в тому, щоб створювати перешкоди для динаміки ринку праці та потоку навичок і компетенцій. Багато урядів і управлінців реагують на це, впроваджуючи правила та принципи, що стосуються етапу після звільнення з посади, з метою контролю, реалізації та моніторингу проблеми каруселі. Таке «вичікування» після роботи на певній посаді часто розглядають як захід запобігання конфліктам інтересів¹.

У Резолюції Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 401(2016) щодо запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях і пов'язаній «Дорожній карті заходів щодо запобігання корупції та пропагування громадянської етики на місцевому та регіональному рівнях» наголошується на необхідності підготування шести тематичних звітів (зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, забезпечення прозорості державних закупівель на місцевому та регіональному рівнях, захист інформаторів, кумівство (добір персоналу), прозорість і відкритість урядів, конфлікти інтересів на місцевому та регіональному рівнях)².

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

Компенсація не є обов'язковою у випадку, коли органи влади вищого рівня скорочують дотації, максимальні місцеві податкові ставки

¹ Там само.

² Там само.

або частки доходу від розподілу податкових надходжень, щоб скоротити витрати місцевих органів влади з причин, пов'язаних із макроекономічною політикою. Але в таких випадках органи влади вищого рівня мають оприлюднити, з якою метою скорочуються місцеві витрати.

Первинні підрахунки витрат від нових повноважень можуть бути невідповідними у зв'язку з певними рішенням судів, комісій із розгляду скарг чи інших незалежних органів, що встановлюють прецедент. У таких випадках органи влади вищого рівня мають розглянути необхідність компенсації¹.

У Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 362(2014) «Про адекватні фінансові ресурси для місцевих органів влади» від 15 жовтня 2014 р. зазначається, що огляд, проведений Групою незалежних експертів з питань Європейської хартії місцевого самоврядування, виявив, що у низці держав-членів державні надходження місцевих органів влади є настільки низькими, що вони не здатні фінансувати свої мандатні завдання і функції, припускаючи, що відповідні національні органи не дотримуються зобов'язань, котрі вони на себе взяли з ратифікацією статті 9 хартії. Юридичні повноваження та обов'язок виконувати певні функції не мають значення, якщо місцеві та регіональні органи влади позбавлені фінансових ресурсів для їх виконання.

Конгрес рекомендує: 1) забезпечити прийняття рішень на національному та/або регіональному рівні стосовно виділення фінансових ресурсів на місцевий рівень у публічний і прозорий спосіб; регулярний перегляд і обговорення між залученими до цього органами різних рівнів управління балансу між мандатними завданнями і функціями та ресурсами, доступними для місцевих органів влади; запровадження ефективних механізмів консультацій для забезпечення врахування інтересів і потреб місцевих органів влади при плануванні бюджету; 2) надати місцевим органам влади в межах національної економічної політики адекватні фінанси для виконання мандатних завдань і функцій; повноваження отримувати власні надходження для виконання своїх обов'язків з огляду на витрати; свободу у прийнятті рішень щодо пріоритетів у витратах².

На особливу увагу в контексті цього дослідження заслуговує План

¹ Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов ; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с. С. 266–270.

² Там само. С. 271–274.

дій для України на 2018-2021 рр., ухвалений Комітетом міністрів Ради Європи 21 лютого 2018 р. (CM/Del/Dec(2018)1308/2.1bisc). У цьому документі, зокрема, наголошується, що варто завершити ухвалення законодавства про об'єднання та співробітництво територіальних громад, фіскальну децентралізацію, роль та обов'язки депутатів місцевих рад і державної служби на місцевому рівні. Новоствореним об'єднаним громадам надаватиметься підтримка, аби забезпечити в межах таких громад ефективне й підзвітне управління ресурсами, з особливим наголосом на навчанні кадрів й управлінні ними. Продовжуватиметься виконання програм розбудови спроможності місцевих виборних представників. На підконтрольних уряду України територіях Донецької та Луганської областей проводитиметься більше заходів, спрямованих на посилення спроможності місцевих органів влади¹.

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

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

¹ Рада Європи. План дій для України на 2018-2021 рр. URL : <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563>.

адміністративного примусу, муніципальних відносин¹.

Реформа місцевого самоврядування й децентралізація стикаються з низкою викликів: брак політичного консенсусу, корупція та надмірна бюрократія, низька адміністративна спроможність і брак координування всередині та між рівнями врядування. Залишається серйозною перешкодою й відсутність гендерночутливих політики та практики на всіх рівнях. Процес децентралізації має брати до уваги важливість забезпечення ефективного представництва національних меншин у новостворених громадах. Відповідно до чинної Конституції України передача виконавчих повноважень районним і обласним радам неможлива, і поки що жодній установі не доручено нагляд за відповідністю законодавчих актів місцевої влади положенням Конституції та законів України. Попри позитивну оцінку, яку отримав процес впровадження законодавства про об'єднання та співробітництво територіальних громад, необхідними залишаються підготовка та ухвалення низки законів, децентралізація у фінансній сфері, реформування державної служби на місцевому рівні. Рада Європи допомагатиме Україні в перегляді законодавства, що стосується ролі та відповідальності місцевих депутатів, принципів територіальної організації, співробітництва на метрополійних територіях, зміцнення підзвітності на місцевому рівні, статусу й відповідальності місцевих та регіональних виборних представників, секторної децентралізації. Все ще не ухвалений закон, який би формував державну службу на місцевому рівні. Організація й надалі надаватиме технічну підтримку, допомагаючи центральній владі доповнювати та вдосконалювати нормативну базу діяльності державних службовців і об'єднаних територіальних громад, розробляти та застосовувати сучасний інструментарій управління людськими ресурсами. В Україні, крім того, відсутні номенклатура функцій держави та реєстр державних службовців. Рада Європи надаватиме допомогу щодо формування онлайн-реєстру місцевих публічних службовців із декількома рівнями доступу і можливістю щодо визначення потреб (включно з потребами в навчанні). Рада Європи готова надати експертну, методологічну та технічну допомогу уряду України в розробленні та подальшому впровадженні сучасної Національної стратегії навчання місцевих публічних службовців².

¹ Дрозд О. Ю. Використання сучасного європейського досвіду під час реформування адміністративно-деліктного законодавства України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 15. С. 236–243. С. 239.

² Рада Європи. План дій для України на 2018-2021 pp. URL : <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563>.

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

У 2014 р. українська влада висловила бажання розпочати політичний діалог із конгресом для швидкого виконання його Рекомендації 348 (2013) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні відповідно до Резолюції 353 (2013) REV про «Пост-моніторинг та пост-спостереження Конгресу за виборами: до розвитку політичного діалогу». Спільно з органами влади України була розроблена Програма пост-моніторингу (РМР), що складається з 3 тем пост-моніторингу (РМУ), визначених на основі головних рекомендацій (REC 348 (2013)) до органів влади за підсумками місій 2012 і 2013 рр.: 1. Пункт 7d про передачу повноважень; 2. Пункт 7с про фінансову самостійність; 3. Пункт 7а про об'єднання територіальних одиниць і міжмуніципальне співробітництво. Крім того, було взято до уваги висновок Венеціанської комісії № 766/2014, що значною мірою ґрунтувався на висновку конгресу від 11 липня 2014 р. щодо запропонованих змін до Конституції України¹.

Слід зазначити, що жоден із проєктів змін до Конституції України, які були подані для отримання висновку до Венеціанської комісії і стосовно яких конгрес підготував офіційний висновок щодо децентралізації, ще не був переданий до Верховної Ради України. Делегація висловила глибокий жаль із цього приводу, оскільки подання проєктів змін до Конституції України мало б бути сприйняте як символічне свідчення бажання української влади йти шляхом реформування адміністративно-територіальної організації влади відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування².

Отже, до основних концептуальних міжнародних та європейських

¹ Підсумки пост-моніторингу в Україні. Дорожня карта. URL : <https://rm.coe.int/-/168071b4eb>.

² Там само.

документів, що регулюють діяльність зокрема і територіальних громад, на наш погляд, доцільно віднести: Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р.; Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.; Всесвітню декларацію місцевого самоврядування, прийняту на 27 Міжнародному конгресі Інтернаціональною спілкою місцевих влад 23–26 вересня 1985 р. (Ріо-де-Жанейро); Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05 лютого 1992 р.; Європейську хартію регіональних мов або мов меншин від 05 листопада 1992 р.; Європейську хартію міст від 19 березня 1992 р. (Страсбург) та Європейську хартію міст II (Маніфест нової урбаністики) від 29 травня 2008 р. (Страсбург); Європейську ландшафтну конвенцію від 20 жовтня 2000 р.; Європейську хартію про участь молоді в місцевому та регіональному житті, переглянуту 21 травня 2003 р.; Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування від 07 листопада 2018 р.; Декларацію про регіоналізм в Європі від 4 грудня 1996 р., прийняту Асамблеєю європейських регіонів; Гельсінську декларацію регіонального самоврядування від 28 червня 2002 р., прийняту на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування; Стратегію щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15–16 жовтня 2007 р., затверджену Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування; Утрехтську декларацію про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 р.; Хартію Конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 14 січня 1994 р.

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

Згадані вище концептуальні європейські документи, що регулюють

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

Слід зазначити, що процес створення міжнародних стандартів у регулюванні діяльності територіальних громад триває і має динамічний характер. Він свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, проявом яких є розробка єдиного уніфікованого підходу. Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безсумнівно, буде позитивно впливати на становлення і зміцнення територіальних громад, формування і розширення їхньої законодавчої бази.

3.2. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 695 від 05 серпня 2020 р., наголошується, що протягом останніх років в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для регулювання діяльності територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування.

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

показниками економічного розвитку та якості життя людей¹.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що «до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України» (абз. 1 п. 7-1 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення»)².

На виконання цієї законодавчої норми 12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження, якими визначив адміністративні центри та затвердив території територіальних громад областей. У результаті в країні створено 1469 територіальних громад.

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

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

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

У ст. 5 «Територіальна громада» зазначалося, що територіальні громади залежно від категорії адміністративного центру поділяються на

¹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

такі типи: міські, селищні та сільські. Територіальна громада утворюється шляхом об'єднання населених пунктів навколо міста, села чи селища. Склад територіальної громади визначається шляхом віднесення до її населених пунктів, що знаходяться в кращій доступності до її адміністративного центру порівняно з центрами інших територіальних громад.

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

Населений пункт, визначений адміністративним центром територіальних громад, є місцем знаходження ради територіальної громади та її виконавчого органу¹.

Перша частина висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроекту також присвячена питанням «громади» та «територіальної громади».

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

Крім того, цей термін асоціюється зі словосполученням «територіальна громада». І якщо згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр (абз. 2 ч. 1 ст. 1)², то в контексті проекту – це адміністративно-територіальна одиниця. Використання такого терміна щодо просторового окреслення території є недоцільним, адже

¹ Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій від 08 жовтня 2013 р. № 3373. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

семантично він використовується для позначення не території, а групи людей, які об'єднані за тими чи іншими критеріями (за територіальною, професійною, віковою ознакою тощо). Тому використання терміна «група» у запропонованому значенні невиправдано ускладнить зміст чинного законодавства¹.

Через шість років з'являється проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України, що був зареєстрований у Верховній Раді України 24 січня 2020 р. за № 2804, але вже 04 березня 2020 р. його було відкликано.

У ч. 1 ст. 5 цього проекту зазначається, що адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях. Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл). Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах².

Крім того, у ст. 9 наголошується, що «група є адміністративно-територіальною одиницею базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів. Група є просторовою основою для здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування. Населений пункт в межах громади, в якому розташована сільська, селищна, міська рада та її виконавчі органи, є адміністративним центром громади. Залежно від статусу населеного пункту, який є адміністративним центром громади, громади поділяються на сільські, селищні, міські»³.

У висновку Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 підкреслюється, що найголовнішим недоліком проекту є невідповідність покладеної в його основу концепції побудови та регулювання питань адміністративно-територіального устрою конституційним нормам. Зокрема, відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони

¹ Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій від 08 жовтня 2013 р. № 3373. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586.

² Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24 січня 2020 р. № 2804. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.

³ Там само.

в містах, селища і села. Натомість у проекті пропонується інша система, яку складають Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах, а також міста, селища, села, на основі яких, на підставі та в порядку, що визначені цим законопроектом, формуються адміністративно-територіальні одиниці (ст. 4 проекту). Передбачається існування адміністративно-територіальних одиниць регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня (регіонами) є Автономна Республіка Крим, області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях. Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (сіл, селищ, міст). Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах (ст. 5 проекту).

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

У ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» проекту Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 р. № 4664 зазначається, що «адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівня. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях. Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села. Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах»¹.

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

¹ Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 р. № 4664. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.

У ст. 8 «Район» проекту від 28 січня 2021 р. № 4664 надано таке визначення: «район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня, що складається з територій територіальних громад, загальна чисельність населення якої становить не менш як 150 тисяч жителів»¹.

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

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

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

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

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

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

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

5. Фінансування витрат, пов'язаних із визначенням (змінюю) адміністративних центрів територіальних громад та затвердженням (в тому числі змінюю конфігурації) територій територіальних громад,

¹ Семенов С. О. Регулювання діяльності територіальних громад в проекті закону про адміністративно-територіальний устрій України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 5. С. 121–127. С. 126.

здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів¹.

У висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроекту зазначається, що поданим проектом регламентується низка питань, пов'язаних із формуванням «територій територіальних громад». Дається визначення території територіальної громади (п. 8 ч. 1 ст. 1), порядок визначення (зміни) адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад (ст. 14) тощо. Сам факт включення до закону, присвяченого питанням адміністративно-територіального устрою, положень щодо «територій територіальних громад» та комплексний аналіз приписів проекту (п. 3 ч. 1 ст. 1, п. 8 ч. 1 ст. 1, ст. 14) дозволяє дійти висновку, що хоча території територіальних громад не визначені у проекті як окремі адміністративно-територіальні одиниці і не включені до системи адміністративно-територіального устрою України (ст. 4), вони фактично є адміністративно-територіальними одиницями згідно з приписами проекту. Крім того, проектом передбачено, що «територія територіальної громади – нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції та законів України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» (п. 8 ч. 1 ст. 1); отже, вона має всі ознаки адміністративно-територіальної одиниці, які передбачено у визначенні адміністративно-територіальної одиниці, котре наведено у п. 3 ч. 1 ст. 1 проекту. У зв'язку з наведеним Головне науково-експертне управління, як і раніше, вважає, що Конституція України не передбачає існування такої адміністративно-територіальної одиниці, як «територія територіальної громади». Тому вважаємо, що проведення передбаченої положеннями проекту адміністративно-територіальної реформи потребує попереднього внесення відповідних змін до норм Конституції України².

Згідно з ч. 1 ст. 8 проекту «район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня, що складається з територій територіальних громад», а «міста, селища та села є основою для затвердження територій територіальних громад, що здійснюється в порядку, визначеному цим Законом» (ч. 7 ст. 9 проекту). Водночас відповідно до ч. 2 ст. 13 проекту «рішенням про утворення, ліквідацію, встановлення (зміну) меж районів визначається перелік територій

¹ Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 р. № 4664. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.

² Там само.

територіальних громад, які входять до складу кожного із районів, яких стосуються відповідні зміни адміністративно-територіального устрою». З наведених приписів випливає, що «території територіальних громад» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селами, селищами, містами) та районами. Однак ні з приписів цього документа, ні з положень чинного законодавства України неможливо чітко зрозуміти, до повноважень яких саме органів публічної влади належить здійснення публічної влади на вказаному територіальному рівні. З іншого боку, визначена у розділі XI (ст. ст. 140–146) Конституції України система органів місцевого самоврядування не передбачає існування органів місцевого самоврядування «територій територіальних громад», а з огляду на зміст ч. 1 ст. 140 Основного закону територіальна громада – це жителі (а не територіальне утворення) села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Так само конституційні норми не передбачають існування місцевих органів виконавчої влади на рівні «територій територіальних громад». Тому зазначені положення проекту у поєднанні їх із конституційними нормами виглядають алогічними, мають ознаки неконституційності і не можуть бути підтримані¹.

Не є прийнятним також те, що стосовно порядку формування територій територіальних громад у проекті використовується термінологія, відмінна від тієї, що застосовується для позначення аналогічних механізмів щодо інших адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, у проекті визначаються механізми встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, однак стосовно «територій територіальних громад» використовується термін «затвердження території». У ч. 1 ст. 14, ч. 4 ст. 15, ч. 4 ст. 15, ч. 3 ст. 16 йдеться про «зміну конфігурації» територій територіальних громад, тоді як стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць у цьому контексті (як вже зазначалося) використовується термін «зміна меж». Із тексту проекту незрозуміло, чи є «затвердження» Кабінетом Міністрів України територій територіальних громад (ст. 14) юридичним фактом, який означає їх утворення, а також не є зрозумілим порядок ліквідації «територій територіальних громад». Тому вважаємо, що виокремлення «територій територіальних громад» з-поміж інших адміністративно-територіальних одиниць та встановлення для них окремого порядку формування підтверджує неможливість встановлення для них разом із іншими адміністративно-територіальними одиницями єдиного порядку формування, заснованого на конституційних приписах, та викривлює

¹ Там само.

закріплену конституційними нормами систему адміністративно-територіального устрою. Крім того, у ч. 3 ст. 14 використовується поняття «спроможність територіальних громад», однак його юридичний зміст у тексті проекту не розкривається. Механізм визнання територіальних громад «спроможними» передбачений у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», однак у розглядуваному законопроекті про об'єднанні територіальні громади не йдеться, і з його тексту не випливає, що «території територіальних громад» – це ті самі утворення, що виникли на підставі вищевказаного закону. Звертаємо також увагу, що у положеннях законопроекту не пропонується вирішення юридичної долі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», хоча його положення також містять механізми вирішення певних питань адміністративно-територіального устрою. Водночас не передбачається приписів, які б визначали співвідношення норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та норм запропонованого законопроекту¹.

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

Так, у законопроекті з-поміж іншого передбачаються положення, згідно з якими за рахунок коштів державного бюджету і місцевих бюджетів належить здійснювати витрати, пов'язані з визначенням (змінюю) адміністративних центрів територіальних громад та затвердженням (в тому числі зміною конфігурації) територій територіальних громад (ч. 5 ст. 14). Крім того, у законопроекті встановлюється, що відомості про адміністративно-територіальні одиниці та території територіальних громад підлягають державній реєстрації шляхом включення (виключення) до (з) Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад України, держателем якого визначено центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. Виконання таких вимог може призвести до збільшення видатків державного бюджету. При цьому, згідно з пояснювальною запискою, реалізація положень законопроекту здійснюватиметься в межах коштів

¹ Там само.

державного і місцевих бюджетів. Відповідно до експертного висновку Міністерства фінансів України законопроект не впливатиме на показники державного та місцевих бюджетів, а у поточному бюджетному періоді його реалізація здійснюватиметься в межах коштів, передбачених у Законі України «Про Державний бюджет на 2021 рік» для Міністерства розвитку громад та територій України за бюджетною програмою 2751110 «Створення містобудівного кадастру на державному рівні» у сумі 70 млн гривень¹.

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

Тому, всупереч вимогам ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України та ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України супровідних документів до законопроекту не надано належного фінансово-економічного обґрунтування (зокрема і відповідні розрахунки) та пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджетів. З огляду на зазначене термін набрання чинності законом, визначений у законопроекті (з дня, наступного за днем його опублікування), має узгоджуватися з положеннями ч. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України, що містить вимоги щодо введення в дію законів України або їх окремих положень, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету). За підсумками розгляду Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування ухвалив рішення, що проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664), поданий Кабінетом Міністрів України, має вплив на показники бюджетів (може призвести до збільшення видатків

¹ Там само.

державного та місцевих бюджетів). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2021 р. він має вводитися в дію не раніше 01 січня 2022 р., а після 15 липня 2021 р. – не раніше 01 січня 2023 р. (або 01 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону)¹.

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розглянув на своєму засіданні 06 жовтня 2021 р. проект Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (№ 4664 від 28.01.2021), поданий Кабінетом Міністрів України. Підтримуючи в цілому необхідність законодавчого врегулювання проблематики адміністративно-територіального устрою України, комітет водночас звернув увагу на низку недоліків, що їх містить зазначений законопроект. Так, проектом пропонується визначити, що село, селище, місто є адміністративно-територіальними одиницями базового рівня (абз. 4 ч. 1 ст. 5). Проте села, селища та міста самі собою не можуть бути адміністративно-територіальними одиницями, оскільки більшість із них не відповідає поняттю адміністративно-територіальної одиниці як компактної частини єдиної території України з визначеними в установленому цим законом порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування. На сьогодні просторовою основою для формування органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування на базовому рівні є території територіальних громад, до складу яких входять території міст або території декількох сіл, селищ, міст².

Погоджуємося з думкою Є. Семенова, що висновок Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування в цій частині суперечить попередній законотворчій роботі, а також послідовним висновкам фахівців Головного науково-експертного управління. Оскільки висновок Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо законопроекту № 4664 від 28.01.2021 повертає до вже відкликаною законопроекту № 2804 від 24 січня 2020 р. У ст. 5 проекту № 2804 від 24 січня 2020 р. зазначалося, що «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)», а у проекті № 4664 від 28 січня 2021 р. термін «громада» у ст. 5 вже зникає: «адміністративно-

¹ Там само.

² Там само.

територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села». Ці зміни були вимушеними, важкими та навіть доленосними. Такими змінами Кабінет Міністрів України хоч якось намагався «протягти» у цей закон «територіальні громади», оскільки Головне науково-експертне управління у своїх висновках постійно наголошує, що визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити таким не передбаченим Основним законом елементом, як територіальна громада. Хоча відповідний підхід вже застосовується у законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільні об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елемента системи адміністративно-територіального устрою, тож введення його до цієї системи нормами звичайного закону є неприйнятним¹.

Зауваження Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування торкалися і дискусійності положення законопроекту № 4664 стосовно наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, визначення адміністративних центрів територіальних громад. Передача таких повноважень уряду не відповідає принципу субсидіарності та є нелогічною з погляду управління територією територіальних громад відповідними органами місцевого самоврядування. Також комітет відзначає, що законопроектом пропонується наділити Уряд повноваженнями щодо затвердження (в тому числі зміни конфігурації) територій територіальних громад. Водночас законопроект не містить чітких підстав та критеріїв, за яких здійснюється така зміна конфігурації території територіальної громади. Крім того, у законопроекті також відсутні положення щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування, припинення їх як юридичних осіб, визначення особливостей правонаступництва майна, прав та обов'язків таких органів місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України, що не відповідає принципу верховенства права, складовою якого є вимога забезпечення правової визначеності та ясності закону².

Відповідно до постанови Верховної Ради України № 2060 від 16 лютого 2022 р. «Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-

¹ Семенов Є. О. Зазнач. твір. С. 126.

² Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 р. № 4664. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.

територіального устрою України» проект Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664), поданий Кабінетом Міністрів України, було направлено до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування для підготовки на розгляд у повторному першому читанні.

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

1) передачі органам місцевого самоврядування повноважень щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ;

2) визначення підстав та порядку затвердження (в тому числі зміни конфігурації) територій територіальних громад;

3) внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування, припинення їх як юридичних осіб, визначення особливостей правонаступництва майна, прав та обов'язків таких органів місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України¹.

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

¹ Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України : Постанова Верховної Ради України від 16 лютого 2022 р. № 2060-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2060-20#Text>.

діалогу щодо особливостей їх функціонування¹.

Слід підтримати позицію Є. Семенова, що, оскільки фактично «територіальна громада» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селами, селищами, містами) та районами, то необхідно доповнити ст. 133 Конституції України: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, територіальні громади, міста, райони в містах, селища і села»².

Від себе додамо, що хоча у чинній редакції ст. 133 Конституції України зазначається: «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області...», проте в абз. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» така адміністративно-територіальна одиниця, як Автономна Республіка Крим, не згадується.

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

Погоджуємось, що після прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», у якому необхідно визначити чіткій механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «територіальних громад», слід передбачити втрату чинності Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³.

Від моменту прийняття Конституції України 28.06.1996 минуло достатньо часу для того, щоб практика реалізації конституційних положень продемонструвала їхні «сильні» та «слабкі» сторони. Прийняття Основного закону спричинило утвердження всієї конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні, яка характеризувалася своєрідним симбіозом громадівської моделі місцевого самоврядування із посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. Крім того, в Конституції України викладено колізійні положення щодо співвідношення системи місцевого самоврядування із

¹ Семенов Є. О. Зазнач. твір. С. 126.

² Там само. С. 127.

³ Там само.

системою адміністративно-територіального устрою України. М. Гайдар наголошує, що за останні п'ять років на офіційному вебпорталі Верховної Ради України не було зареєстровано жодного законопроекту щодо унормування об'єднаних територіальних громад у тексті Основного закону¹.

Водночас підготовка, ухвалення рішень, здійснення та оцінювання будь-якої реформи мають ґрунтуватися на інституційному діалозі, що відповідає вимогам прозорості, підзвітності, представницького характеру та дієвості². У такому разі громадськість матиме змогу контролювати хід реформи та вчасно вносити корективи, у разі якщо деякі положення реформи не відповідають її інтересам.

Крім того, з метою забезпечення ефективності інституційного діалогу необхідно, щоб: він відбувався в потрібний час; на основі чітко визначених процедур; уся відповідна інформація була б доступною для всіх учасників, зокрема про відповідні дати, порядок денний та заходи має бути повідомлено заздалегідь; результати, якщо не обов'язково, то щонайменше належно, слід розглянути в процесі підсумкового ухвалення рішення; інституційний діалог дуже істотний і не втрачає значення, якщо відбуваються паралельні процеси; за умови поваги до норм публічного доступу до інформації та з метою забезпечення необхідного рівня довіри між учасниками при вирішенні питання про доступ громадськості до інформації щодо процесу потрібна згода між усіма учасниками³. За допомогою дотримання зазначених правил при проведенні реформи органів місцевого самоврядування вона буде дієвою, та можливо буде досягти найкращих результатів у частині впровадження нових підходів в управлінні територіальними громадами.

Задля забезпечення прозорості інституційного діалогу треба поважати норми доступу до публічної інформації, а підсумки діалогу якнайшвидше оприлюднювати. Учасники інституційного діалогу є підзвітними демократично обраним органам влади (зборам). Із метою забезпечення представницького характеру діалогу треба залучати до нього всі рівні місцевої або регіональної влади, що мають законний інтерес до цієї справи, незалежно від їхньої політичної належності.

¹ Гайдар М. Є. До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 83. С. 21–28. С. 22–23.

² Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. *Szekler National Council*. URL : <https://www.sznt.org/en/documents/international-documents/recommendation-rec-2004-12-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe>.

³ Там само.

Участь у діалозі загалом не повинна обмежуватися тільки тими, хто належить до політичної більшості. Оскільки учасники представляють певні органи місцевої чи регіональної влади, вони мають представляти саме ці органи місцевої чи регіональної влади¹.

Досліджуючи шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, на наш погляд, доцільно проаналізувати Програму діяльності Кабінету Міністрів України, оскільки – це порядок денний діяльності на середньо- та довгостроковий період, зокрема щодо розвитку територіальних громад в Україні.

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

Крім того, передбачено: підвищення ефективності розподілу та використання коштів Державного фонду регіонального розвитку шляхом запровадження нових критеріїв відбору проєктів та розподілу фонду відповідно до адміністративно-територіальних рівнів; розроблення ефективної мережі інституцій регіонального розвитку на основі створеного Національного офісу регіонального розвитку; оновлення критеріїв визначення проблемних територій, розширення переліку інструментів стимулювання їхнього розвитку шляхом удосконалення законодавства у сфері стимулювання розвитку регіонів; створення умов для стимулювання економічної активності на проблемних територіях; визначення переліку проблемних територій, запровадження дієвих заходів стимулювання їхнього розвитку на державному та регіональному рівнях; створення дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності реалізації проєктів регіонального розвитку, відібраних на нових конкурсних засадах; забезпечення якісного стратегічного планування в територіальних громадах².

Особливої уваги потребують такі аспекти: доцільність визначення адміністративно-територіального устрою базового рівня для формування на новій територіальній основі спроможних територіальних громад; визначення адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи для діяльності органів

¹ Там само.

² Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.

державної влади; визначення засад адміністративно-територіального устрою України, порядку створення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів відповідно до європейських стандартів; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, зокрема повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів, із урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи; впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень; створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм місцевої демократії¹.

Тому маємо погодитися з Ю. Бобровніком, що на шляху удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні в межах виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України» є доцільним створення та адміністрування: 1) Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України; 2) Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування; 3) Державного реєстру повноважень органів місцевого самоврядування².

Очікувані результати від реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України стосовно питання, що досліджується: 95 відсотків території України охоплено територіальними громадами, які визнані спроможними; 90 відсотків території України охоплено районами, які відповідають стандартам територіального поділу країн Європейського Союзу для статистичних цілей рівня NUTS-3³.

Відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 695 від 05 серпня 2020 р., до оперативних цілей та основних завдань,

¹ Бобровнік Ю. В. Реформа органів місцевого самоврядування в 2014–2020 роках. Децентралізація влади. *Наукові перспективи*. 2021. № 5 (11). С. 59–72. URL : [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5\(11\)-59-72](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5(11)-59-72). С. 64; Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.

² Бобровнік Ю. В. Зазнач. твір. С. 68.

³ Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.

що забезпечують досягнення стратегічних цілей, належить стратегічна ціль III «Розбудова ефективного багаторівневого врядування», що містить такі оперативні цілі.

Оперативна ціль 1 «Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі» на засадах нового адміністративно-територіального устрою України:

1. Утворення спроможних територіальних громад на всій території України;

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

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

4. Побудова системи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів, спрямованої на комплексний розвиток територій регіонів та територіальних громад¹.

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

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

¹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

запропоновано розробити черговий законопроект.

Щодо пункту 4) побудова системи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів, спрямованої на комплексний розвиток територій регіонів та територіальних громад, у плані заходів передбачено: вдосконалення на законодавчому рівні підходів щодо ефективного співробітництва територіальних громад, зокрема в частині визначення порядку обов'язкового співробітництва для територіальних громад, які підпадають під встановлені параметри щодо чисельності населення, економічної спроможності, зокрема за напрямками утримання полігонів твердих побутових відходів, організації переробки та утилізації твердих побутових відходів; організації перевезень громадським транспортом; енергозабезпечення на основі відновлюваних ресурсів; надання методичного забезпечення для укладання договорів про співробітництво територіальних громад на основі кращих практик співробітництва¹.

На виконання рішень Президента України та Кабінету Міністрів України починаючи з 2007 р. відбувається становлення окремого напрямку державної політики, спрямованого на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства. Реалізація Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні дала змогу, зокрема: розробити рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо закріплення у статутах територіальних громад інструментів громадської участі². Тобто ця стратегія є важливим нормативним регулятором діяльності територіальних громад в частині участі громадськості в управлінні органами місцевого самоврядування.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, що затверджена Указом Президента України № 487/2021 від 07 вересня 2021 р., з-поміж стратегічних завдань із удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні передбачено розвиток місцевої демократії та посилення гарантій участі територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема, шляхом:

¹ Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 497-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>.

² Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України від 07 вересня 2021 р. № 487/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/487/2021>.

- розширення кола осіб, які можуть брати участь у вирішенні питань місцевого значення через інструменти місцевої демократії;
- законодавчого закріплення обов'язку щодо прийняття міськими, селищними і сільськими радами статутів (змін до статутів) територіальних громад, визначення орієнтовної структури статуту територіальної громади та основного переліку питань, що повинні ним регулюватися;
- врегулювання порядку ініціювання та проведення загальних зборів (конференцій) та врахування їхніх рішень;
- удосконалення законодавчого регулювання місцевих ініціатив; закріплення права членів територіальної громади подавати місцеві ініціативи на розгляд ради або її виконавчого органу шляхом збору підписів жителів на їх підтримку; встановлення обов'язку органів місцевого самоврядування розглядати місцеві ініціативи на найближчих своїх засіданнях за участю ініціаторів та приймати за результатами рішення;
- удосконалення законодавчого регулювання громадських слухань, зокрема визначення переліку питань, щодо яких громадські слухання проводяться обов'язково; встановлення, що громадські слухання можуть проводитися як на території територіальної громади, так і в окремих її частинах;
- закріплення на законодавчому рівні права органів місцевого самоврядування створювати консультативно-дорадчі органи, а також права інститутів громадянського суспільства на проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів рад та обов'язку органів місцевого самоврядування сприяти її проведенню;
- забезпечення доступу членів територіальних громад до засідань колегіальних органів місцевого самоврядування та постійних комісій місцевих рад;
- удосконалення правового регулювання порядку публічного звітування депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування, встановлення чітких строків такого звітування, оприлюднення відповідних звітів;
- посилення прозорості і публічності розроблення місцевих бюджетів, у тому числі обов'язкове затвердження бюджетних регламентів проходження бюджетного процесу на місцевому рівні, проведення бюджетних слухань перед прийняттям місцевих бюджетів та за результатами їх виконання, впровадження гендерно орієнтованого

бюджетування¹.

На наш погляд, на окрему увагу в цьому контексті заслуговує питання сприяння забезпеченню процедур безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення в умовах особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей.

У процесі удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, на наш погляд, доцільно проаналізувати проблеми, на розв'язання яких спрямована Державна цільова програма справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року. Так, вугільні регіони визначаються як регіони, на території яких розташовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, зокрема ті, що перебувають у стадії ліквідації, консервації або переорієнтації на інші види економічної діяльності, та підприємства вугільної теплової генерації незалежно від форми власності. Загалом це близько 20 територіальних громад Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Львівської областей, де проживає майже 850 тис. мешканців. Територіальні громади вугільних регіонів залежать від підприємств вугільної галузі та вугільної теплової генерації, у деяких із них вугілля залишається єдиним доступним енергоносієм².

Низький рівень диверсифікації локальної економіки вугільних громад стримує залучення інвестицій, адже до 70 % усього зайнятого населення працює на вугледобувних чи суміжних монопідприємствах або в соціальній сфері, що обслуговує міську інфраструктуру. Це призводить до критичної залежності місцевих бюджетів від податкових надходжень вугледобувних підприємств, які становлять від 50 до 70 % загальної суми надходжень до бюджету територіальної громади³.

Протягом останніх років у територіальних громадах певною мірою нормативно та організаційно забезпечено надання адміністративних послуг. Відкрито сучасні центри надання адміністративних послуг, а також впроваджено Єдиний державний портал адміністративних послуг. Проте О. Павлюк слушно наголошує, що розробити та затвердити певні стандарти недостатньо. Необхідно забезпечити їх дотримання усіма

¹ Там само.

² Там само.

³ Там само.

суб'єктами¹.

Водночас потребують удосконалення і самі стандарти та механізми надання адміністративних та інших соціальних (публічних) послуг для забезпечення їхньої прозорості, раціональності та врахування інтересів людей. Ще одне питання, котре необхідно вирішити в межах удосконалення системи надання соціальних послуг на рівні громади, – кадрове забезпечення, що тісно пов'язане з наданням якісних соціальних (публічних) послуг².

Так, у Рекомендації Rec(2007)4 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві та регіональні публічні послуги» від 31 січня 2007 р. зазначається, що децентралізація у сфері публічних послуг повинна здійснюватися відповідно до принципів послідовності та єдності застосування державної політики в інтересах усіх громадян, координації та територіальної солідарності³.

Органи місцевої і регіональної влади повинні прагнути зробити свої послуги більш доступними шляхом: забезпечення географічної близькості, застосовуючи оптимізацію використання периферійних підрозділів та відділень, скорочення часу, необхідного для доступу до послуг, за допомогою, наприклад: спрощення процедур; встановлення робочих годин, сумісних із «розкладами» життєдіяльності мешканців; організації роботи, що дозволяє покращити спроможність обслуговувати більшу кількість користувачів і уникнути довгих черг; підвищення ефективності послуг громадського транспорту; зниження витрат на доступ, особливо для найбільш знедолених категорій користувачів⁴.

Було виокремлено низку проблем у системах місцевої та регіональної демократії, як-от: боротьба з низьким рівнем демократичної участі у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях; спрощення та зменшення вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищення її ефективності; поліпшення спроможності та якості врядування місцевих та регіональних громад або влад; вивчення впливу демографічних (міграційних) тенденцій;

¹ Стандарти доступності та якості послуг: що отримають жителі громад – роз'яснення Мінрегіону. *Черкаська обласна рада*. URL : <https://www.oblradaack.gov.ua/standarti-dostupnosti-ta-yakosti-poslug-scho-otrimayut-zhiteli-gromad-rozlyasnennya-minregionu>.

² Там само.

³ Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов ; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с. С. 169.

⁴ Там само. С. 177–178.

поліпшення доступу до громадських послуг, що надаються на місцевому та регіональному рівнях; полегшення транскордонного співробітництва для місцевих і регіональних влад; боротьба з територіальною нерівністю між і в межах місцевих та регіональних влад; боротьба зі зростаючими межами між сільськими та міськими районами; посилення соціальної згуртованості й протидія збільшенню політичного та релігійного радикалізму; боротьба з корупцією в місцевих та регіональних органах влади; боротьба зі зростаючим впливом цифрової нерівності на участь громадян; боротьба з розширенням великих конурбацій за рахунок середніх (малих) міст і сіл¹.

Зокрема, держави-члени повинні: дотримуватися принципів надання інформації, викладеної в Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, стосовно різних питань, що становлять інтерес для місцевої громади, з тим щоб їхні громадяни мали змогу висловлюватися щодо рішень, які впливають на їхню громаду або впливають особисто на них, і забезпечити прозорість в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування, тим самим підвищуючи підзвітність осіб, які приймають рішення; шукати нових шляхів піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевого самоврядування сприяти культурі демократичної участі; підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність за внесок у життя своїх громад; приділяти більше уваги зв'язкам між публічними органами влади і громадянами, заохочувати органи місцевого самоврядування наголошувати на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань із метою забезпечити належну відповідь на потреби, які вони висловлюють; виробити всеосяжний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на процеси представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами; уникати негнучких рішень і дозволяти експериментувати, надаючи перевагу розширенню прав і можливостей громадян; відповідно, державам-членам слід забезпечити широкий спектр інструментів участі та можливість їх комбінування й адаптації шляхів їх використання залежно від обставин; розпочати з поглибленої оцінки ситуації щодо участі на місцевому рівні, визначити відповідні точки відліку й упровадити систему моніторингу для

¹ Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16#Text.

відстеження будь-яких змін, щоб встановити причини будь-яких позитивних або негативних тенденцій в участі громадян та оцінити вплив прийнятих механізмів; уможливити обмін інформацією між країнами і всередині країн щодо передового досвіду участі громадян, підтримати вивчення органами місцевого самоврядування ефективності різних методів участі та забезпечити, щоб громадськість була повністю поінформована про весь спектр доступних можливостей; звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які постають перед найсерйознішими труднощами в процесі участі, або на ті категорії, що де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя; сприяти збалансованому представництву жінок і чоловіків під час участі у місцевій політиці та місцевому публічному житті; визнати потенціал дітей та молоді для сталого розвитку місцевих громад і підкреслити роль, котру вони можуть відігравати; визнати і посилити роль асоціацій і груп громадян як ключових партнерів у розвитку та підтримці культури участі та як рушійної сили при практичному застосуванні демократичної участі; визнати, як культурно різноманітні та інклюзивні суспільства можуть сприяти участі кожного в публічному житті своїх громад; відповідно до принципу субсидіарності заохочувати і використовувати спільні зусилля органів влади на всіх рівнях врядування, при цьому кожен орган має нести відповідальність за прийняття відповідних заходів у межах своєї компетенції¹.

К. Х. Герасимюк цілком слушно пропонує погодитися з думкою європейських експертів, які наголошують, що, оскільки в процесі реформування наголос зміщується з центральної влади на децентралізовані органи, дуже важливо під час реформування чітко передати функцію керівництва децентралізованій ланці. Політичні зобов'язання центральної влади щодо реформ є обов'язковими для розв'язання всіх вагомих проблем, що виникають під час реформування. На період реформування потрібно визначити спільне коло повноважень, яке, наприклад, передбачає процедури планування за участю всіх зацікавлених сторін. На етапі реформування експериментальний підхід «знизу догори» може також дати корисні результати. Центральна влада має зазвичай складати програми підтримки, спрямовані на забезпечення

¹ Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life. Adopted by the Committee of Ministers on 21 March 2018 at the 1311th meeting of the Ministers' Deputies. URL : <https://rm.coe.int/16807954c3>.

інформаційною технологією та іншими потрібними інфраструктурами¹.

Крім того, на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України № 1340-р від 28 жовтня 2021 р. «Про затвердження плану заходів із забезпечення впровадження Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад в діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади»², здійснюється удосконалення Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад³.

Отже, першочерговими завданнями регіональної політики є прискорення економічного зростання територіальних громад, підвищення їхньої конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидке та стійке зростання рівня якості життя людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому⁴.

У цьому контексті потребує оновлення чинне законодавство, що регламентує діяльність представницьких та виконавчих органів територіальних громад. Слушно зазначає Л. Шкуріна, авторка Аналітичного звіту за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні, що «чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить багаточисленну кількість недоліків, основними з яких є: невідповідність сучасному стану місцевого самоврядування, розвинутому завдяки реформі децентралізації влади; відсутність розмежування повноважень між органами державної влади та органами

¹ Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду : дис.. ... канд.. наук з державного управління : 25.00.02 / Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Одеса, 2016. 262 с. С. 115.

² Про затвердження плану заходів із забезпечення впровадження Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад в діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2021 р. № 1340-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2021-%D1%80#Text>.

³ Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад. *Держстат України*. URL : https://ukrstat.gov.ua/klasf/nac_kls/tab_kato.htm.

⁴ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

місцевого самоврядування, а також розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування; відсутність розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування; не врахування ключових принципів місцевого самоврядування, що закріплені у Європейській хартії місцевого самоврядування, таких як: повсюдності, субсидіарності, автономії органів місцевого самоврядування; суперечність із чинним законодавством, оскільки беззмістовно дублює норми багатьох законів; відсутність дієвих інструментів балансу між інтересами держави та місцевого самоврядування»¹. Тому підтримуємо позицію Л. Шкуріної, що існує потреба у прийнятті оновленої редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому доцільно передусім чітко розмежувати повноваження суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад із повноваженнями районних та обласних рад, а також усунути й інші вищезазначені недоліки. Такі заходи, безумовно, сприятимуть покращенню ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності представницьких та виконавчих органів у територіальних громадах, що матиме наслідком підвищення рівня спроможності громад.

¹ Шкуріна Л. Б. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні. Київ : Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, 2020. 34 с. С. 30–31.

ВИСНОВКИ

У монографії вирішено комплексне наукове завдання, що полягає у визначенні поняття і особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розробці на цій основі рекомендацій із удосконалення відповідних законодавчих положень і практики їх застосування. Виконане дослідження дозволило сформулювати таке:

1. Під адміністративно-правовим регулюванням діяльності територіальних громад в Україні розуміється взаємоузгоджена система форм, методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян у частині впорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг із метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

2. Об'єктами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є: 1) адміністративні послуги, що надаються у територіальних громадах; 2) відносини публічного адміністрування, тобто ті напрями, за якими здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад: питання місцевого значення, що визначені у ст. 143 Конституції України; заходи соціально-економічного та культурного значення; соціальні послуги; права, свободи та законні інтереси жителів громади; заходи із забезпечення публічної безпеки та публічного порядку у територіальній громаді; заходи із соціального захисту жителів громади; 3) виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

3. Предметом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є такі складові: внутрішні суспільні відносини, що виникають та існують у сфері управління адміністративно-правовою діяльністю, пов'язаною з публічним адмініструванням всередині представницьких та виконавчо-розпорядчих органів територіальних громад; зовнішні суспільні відносини, що пов'язані з різними формами участі жителів громади у процесі прийняття владних рішень із питань місцевого значення суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад.

4. Функції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад поділяються на загальні та спеціальні. До загальних можна віднести: прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю та інформаційного забезпечення. До спеціальних – такі функції, як: бюджетно-фінансова, матеріально-технічна, нормотворча, регулювання,

інноваційна, установча.

5. Видами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, залежно від особливостей правового інструментарію, що використовується у процесі юридичної регламентації суспільних відносин, є: нормативне регулювання, що здійснюється передусім на підставі тієї системи нормативних актів, що регламентують правове становище суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад та основні засади здійснення місцевого самоврядування; індивідуальне адміністративно-правове регулювання, що здійснюється за допомогою індивідуальних адміністративних актів правозастосовного характеру, котрі видаються суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад: статути територіальних громад, розпорядження сільського, селищного чи міського голови, регламенти місцевих рад тощо.

6. До системи методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести сукупність як основних загальноправових методів – імперативного та диспозитивного, так і додаткових: заохочення, переконання, примусу та рекомендацій. Крім того, залежно від особливостей взаємовідносин суб'єктів розглядуваних правовідносин можна використовувати такі методи, як: координації, субординації та реординації.

7. До загальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні віднесено: законність, гуманізм, демократизм, децентралізацію, об'єктивність, публічність, соціальну спрямованість, оптимізацію регулюючого впливу, керованість, комплексність та плановість. До спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні належать такі принципи: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

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

9. Основними структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є:

а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад; в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у додержанні, використанні, виконанні та застосуванні положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів, що беруть участь у процесі публічного адміністрування діяльності територіальних громад. До додаткових елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні можна віднести такі: акти застосування норм права, акти тлумачення норм права, юридичні факти, правову свідомість, а також принципи адміністративного права – законність і демократизм.

10. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні може здійснюватися у правовій та неправовій (зокрема, організаційній) формах. До правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад належать такі, як: 1) прийняття нормативно-правових актів: статутів територіальних громад, регламентів місцевих рад, регламентів виконавчих органів місцевих рад, інструкцій, положень, порядків, правил, програм, інших нормативних документів, що містять правові норми загального характеру; 2) прийняття індивідуальних та ненормативних правових актів; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення інших юридично значущих дій на основі законів або на основі прийнятих підзаконних нормативних адміністративних актів. Крім того, залежно від змісту діяльності, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню, можна виділити такі адміністративно-правові форми регулювання діяльності територіальних громад: нормотворчу, правозастосовну, регулятивну і правоохоронну.

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

11. Процес створення міжнародних стандартів у регулюванні діяльності територіальних громад триває і має динамічний характер. Він свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, проявом яких є розробка єдиного уніфікованого підходу. Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безсумнівно, позитивно впливатиме на становлення і зміцнення територіальних громад, формування і розширення їхньої законодавчої бази. Концептуальні європейські документи, що регулюють діяльність зокрема і

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

12. Запропоновано такі рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні:

- існує необхідність прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», у якому необхідно передбачити чіткий механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «територіальних громад»;

- потребує оновлення Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому доцільно, зокрема, чітко розмежувати повноваження суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад із повноваженнями районних та обласних рад, а також абз. 2 ст. 1 викласти у такій редакції: «адміністративно-територіальна одиниця – Автономна Республіка Крим, область, район, територіальна громада, місто, район у місті, селище, село».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б., Додін Є. В., Пахомов І. М. Адміністративне право України : підруч. Харків : Одісей, 2005. 880 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (гол.). Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-є вид. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2009. 20 с.
5. Андреева Д. Є. Адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 18 с.
6. Антонова Т. Л. Адміністративно-правове регулювання поведінки з відходами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2017. 244 с.
7. Бандурка О. М., Головка О. М., Передерій О. С. та ін. Теорія держави і права : підруч. / за заг. ред. О. М. Бандурки ; МВС України. Харків : ХНУВС, 2018. 416 с.
8. Банчук О., Колохіна А., Крапивін Є. та ін. Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження. Київ: ФОП Москаленко, 2019. 124 с.
9. Бевз С. І. Поняття та система принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 108–111.
10. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Харків : Право, 2005. 304 с.
11. Битяк Ю. П. (кер. авт. кол.), Гаращук В. М., Богуцький В. В. та ін. Адміністративне право : підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
12. Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку

територіальних громад та визначення напрямів його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2. С. 5–14.

13. Білозборов Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б. та ін. Теорія держави та права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с.

14. Білько К. Ф. Форми і методи адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату. *Правова держава*. 2015. Вип. 26. С. 542–549.

15. Бобровнік Ю. В. Реформа органів місцевого самоврядування в 2014-2020 роках. Децентралізація влади. *Наукові перспективи*. 2021. № 5 (11). С. 59–72. URL : [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5\(11\)-59-72](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5(11)-59-72).

16. євБолдир С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 22 с.

17. Бостан С. К., Гусарєв С. Д., Пархоменко Н. М. та ін. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : ВЦ «Академія», 2013. 320 с.

18. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

19. Валькова Є. В. Форми адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності. *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 61–64.

20. Ващенко К. О., Мірошніченко О. М., Барчук І. Г. та ін. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження : посібник. Київ : Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, 2008. 156 с.

21. Ващук Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ДНДІ МВС України. Київ, 2019. 236 с.

22. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#top>.

23. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.

24. Власов Ю. Л. Окремі проблеми реалізації норм права у практичній діяльності органів судової влади. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2005. Вип. 29. С. 22–26.

25. Вовк О. Й. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2018. № 4.

С. 19–27.

26. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

27. Волох О. К., Дутка М. Т. Поняття та сутність норм муніципального права в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2010. № 5. С. 50–57.

28. Волошин Ю. О. Принцип // *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл, 1998. Т. 5 : П–С. 2003. 736 с. С. 110.

29. Воюцька О., Каплій О. Сучасний стан основних джерел адміністративного права. *Новітні наукові дослідження держави і права*. 2012. С. 489–493.

30. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною спілкою місцевих влад 23–26 вересня 1985 р.). *Міське і регіональне самоврядування в Україні*. 2004. Вип. 1–2. С. 65–69.

31. Гайдар М. Є. До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 83. С. 21–28.

32. Галуцько В. В., Курило В. І., Короєд С. О. та ін. Адміністративне право України : навч. посібник. Т. 1. Загальне адміністративне право / за ред. В. В. Галуцька. Херсон : Грін Д.С., 2015. 272 с.

33. Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін. Адміністративне право України : навч. посібник : у 2 т. / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 320 с.

34. Галуцько В. В., Олефір В. Т., Гридасов Ю. В. та ін. Адміністративне право України : підруч. : у 2 т. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2013. 396 с.

35. Галуцько В. В. та ін. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с.

36. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду : дис.. ... канд. наук з державного управління : 25.00.02 / Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Одеса, 2016. 262 с.

37. Гливік А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*.

2016. Вип. 58. С. 180–189.

38. Гнатюк М. Д. Реалізація правових норм: поняття та значення. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2004. Вип. 27. С. 79–85.

39. Головка О. М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 1999. № 3. С. 3–11.

40. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. Київ : ГАН, 2005. 231 с.

41. Гончаренко В. Г., Андрушко П. П., Базова Т. П. та ін. Юридичні терміни. Тлумачний словник / за ред. В. Г. Гончаренка. 2-е вид. Київ : Либідь, 2004. 320 с.

42. Горбач А. М. Структура адміністративно-правових відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3 (9). Т. 3. С. 173–176.

43. Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66.

44. Гринчишин І. М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 6 (134). С. 51–56.

45. Грицай І. О. Принципи, функції, форми та методи адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 192–197.

46. Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 19–23.

47. Демченко І. С. Стан імплементації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*. 2011. № 4. С. 149–157.

48. Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 497-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>.

49. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>.

50. Дзюба І. В. Деякі питання визначення поняття та структури механізму адміністративно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 6. С. 147-154.

51. Дзюба І. В. Окремі питання визначення правових форм діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 7. С. 150-157.

52. Дзюба І. В. Організаційні форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.)*. Дніпро : ДДУВС, 2023. С. 156-159.

53. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. 498 с.

54. Дорошенко В. А. Деякі аспекти удосконалення чинного законодавства у сфері здійснення громадського контролю в Україні. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття : тези доп. учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 10 груд. 2019 р.)*. Харків : НДІ ППСН, 2019. С. 88–91.

55. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов ; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

56. Дрозд О. Ю. Взаємодія муніципальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах реформування ОВС України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 1 (2). С. 186–191.

57. Дрозд О. Ю. Використання сучасного європейського досвіду під час реформування адміністративно-деліктного законодавства України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 15. С. 236–243.

58. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Ратифікована Законом України від 15.07.1997. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

59. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Рада Європи, 2019. 70 с. URL : <https://rm.coe.int/168071b2e5>.

60. Жуков М. С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215–218. URL : http://lsej.org.ua/2_2020/57.pdf.

61. Журавель Я. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 113–

116.

62. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2008. 21 с.

63. Забарвний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Вид. Паливода А.В., 2003. 212 с.

64. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 320 с.

65. Задихайло О. А. Адміністративне право України (Загальна частина) : навч. посіб. Харків : Право, 2016. 298 с.

66. Заморська Л. І. Функції права: змістовно-теоретичний аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2015. № 6. С. 3–9.

67. Золотоноша О. Правове регулювання місцевих органів влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 153–156.

68. Золотухіна Л. О. Структура адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. 23. С. 67–74.

69. Іванченко В.А. Чинники ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 201–206.

70. Інформаційна сесія «Актуальні питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування» в рамках Освітнього марафону з доброго врядування 28 січня 2021 року. Презентація № 1. Тема. Законодавчі та організаційні засади управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування України. 21 с. URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/presentation-1-dd-28-01-2021.pdf>.

71. Інструкція з діловодства у виконавчому комітеті Новомосковської міської ради. Затверджено Рішенням виконкому міської ради від 19 січня 2021 р. № 6/0/6-21. URL : <https://samar-rada.dp.gov.ua/vsi-normativni-akti/pro-zatverdzhennya-instrukciyi-z-dilovodstva-u-vikonavchomu-komiteti-novomoskovskoyi-miskoyi-radi>.

72. Іщук О. С. Кримінологічна діяльність органів прокуратури : монограф. Харків : Золота миля, 2014. 366 с.

73. Іщук О. С. Принципи кримінологічної діяльності органів прокуратури. *Митна справа*. 2015. № 5 (101). Ч. 2. С. 67–74.

74. Кельман М. С., Коваль І. М. Природа суб'єкта правозастосування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 31–32. URL : http://lsey.org.ua/2_2020/7.pdf.

75. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави та права : підруч. Київ : Кондор, 2005. 609 с.
76. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посібник. 2-е вид., перероб. і доп. Одеса : Юрид. л-ра, 2002. 312 с.
77. Ківалов С. В. Адміністративне право України : підруч. Одеса : Юрид. літ-ра, 2003. 896 с.
78. Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади : монограф. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 200 с.
79. Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 824. С. 45–49.
80. Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад. *Держстат України*. URL : https://ukrstat.gov.ua/klasf/nac_kls/tab_kato.htm.
81. Коломоєць Т. О., Пирожкова Ю. В., Армаш Н. О. та ін. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 480 с.
82. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
83. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 566 с.
84. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104. URL : http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
85. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05 лютого 1992 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text.
86. Конституція України від 28.06.1996. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
87. Кошелева Л. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2 (37). С. 13–19.
88. Кравцова К. М. Сутність методів адміністративно-правового регулювання обігу пестицидів у сільському господарстві України. *Право і суспільство*. 2016. № 2. Ч. 3. С. 119–123.
89. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. *Переваги місцевого самоврядування : матеріали Міжнар. конф.* (м. Ірпінь, 29-30 трав. 2001 р.). Київ : Логос, 2001. С. 147–157.

90. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Київ : Арарат-Центр, 2001. 176 с.

91. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів : Літопис, 2001. 375 с.

92. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні). Київ : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.

93. Кулешов О. О. Виконавчі органи місцевих рад як складова проблема розвитку системи державного управління в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 35–38.

94. Куліш А. М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2003. 177 с.

95. Курс адміністративного права України : підруч. 2-е вид., перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

96. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.

97. Лакійчук Я. О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 219 с.

98. Лебідь Т. І. Значення органів місцевого самоврядування в реалізації прав та свобод людини і громадянина в Україні. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості. Київ : АПСВТ, 2020. 300 с.

99. Легка О. В. Реалізація норм права: теоретико-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 30–33.

100. Лук'янець Д. Про співвідношення методу адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія Право*. 2010. № 845. С. 288–291.

101. Майданник О. О. Місцеве самоврядування: концептуальні основи, конституційно-правове регулювання в Україні. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4. С. 68–69.

102. Манжула А. А. Адміністративно-правові засади організації діяльності науково-дослідних установ в Україні : автореф. дис... д-ра юрид.

наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 43 с.

103. Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 121–124.

104. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.

105. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2004. 208 с.

106. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.

107. Мельниченко В. Правове регулювання відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю: стан та вдосконалення. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 3. С.160–168.

108. Методика формування Системи учасницького бюджетування та бюджету участі на рівні міст обласного значення і об'єднаних територіальних громад / Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення». Одеса, 2016. 31 с. URL : <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Methodika-Byudzhetu-uchasti-1.pdf>.

109. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія / упоряд. Є. І. Бородін, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро : Грані, 2019. 148 с.

110. Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20 грудня 2019 р.) / за наук. ред. М. Микієвича, О. Сушинського, Р. Бедрія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. 300 с.

111. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 2. С. 320–328.

112. Мухін В. В. Індивідуальне регулювання у механізмі децентралізації у праві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 443 с.

113. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування : електрон. навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.

114. Наливайко Л. Р., Грицай І. О. Адміністративно-правові основи регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій : монографія. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2013. 241 с.

115. Німко О. Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 19 с.

116. Опришко В. Ф. Проблеми конституційної реформи. *Правове регулювання економіки*. 2004. Вип. 4. С. 4–16.

117. Організовувати. *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)*. URL : <http://sum.in.ua/s/orghanizovuvaty>.

118. Остапенко О. І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142–149.

119. Павлов Д. М. Мета, завдання та принципи адміністративно-правового регулювання природно-техногенної безпеки та цивільного захисту. *Митна справа*. 2015. № 4 (2). С. 267–274.

120. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. Луцьк : Волинський ресурсний центр, 2015. 134 с.

121. Паспорт спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування (нова редакція). Затверджено постановою президії ВАК України 18.01.2007 № 41-06/1. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va6_1330-07#Text.

122. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті. URL : <https://rm.coe.int/168071b58f>.

123. Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 33 с.

124. Пирожкова Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2007. 20 с.

125. Пирожкова Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2007. 233 с.

126. Підсумки пост-моніторингу в Україні. Дорожня карта. URL : <https://rm.coe.int/-/168071b4eb>.

127. Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальцій Ю. Ю. та ін. Муніципальне право України : підруч. / за ред. М. О. Баймуратова. 2-е вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.

128. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

129. Положення про цільовий фонд міської ради міста Полтава.

Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 12 вересня 2006 р. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

130. Порядок демонтажу, обліку та зберігання спеціальних конструкцій, встановлених на місцях, які перебувають в комунальній власності. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 03 квітня 2007 р. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

131. Правила розміщення зовнішньої реклами та спеціальних конструкцій для розміщення зовнішньої реклами в м. Полтаві. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 03 квітня 2007 р. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

132. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

133. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Дніпропетровської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 709-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/709-2020-p#Text>.

134. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів : Закон України від 21 грудня 2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-19#Text>.

135. Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів : постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 р. № 2288. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2288-99-p#Text>.

136. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні : Указ Президента України від 24 червня 2010 р. № 723/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/723/2010#top>.

137. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

138. Про договір про погашення заборгованості перед територіальною громадою міста Полтави за виконання гарантійних зобов'язань : затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 16 травня 2019 р. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

139. Про закріплення на праві господарського відання за комунальним автотранспортним підприємством-082801 «Комунсантрансекологія» контейнерних майданчиків для твердих побутових відходів, які розташовані на прибудинкових територіях м. Запоріжжя : рішення Виконавчого комітету Запорізької міської ради від 29 жовтня 2021 р. *Запорізька міська рада*. URL : <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/47825>.

140. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лютого 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

141. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

142. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

143. Про затвердження Кодексу етичної поведінки посадових осіб виконавчого комітету Новомосковської міської ради : рішення виконкому міської ради від 25 жовтня 2021р. № 734/0/6-21. URL : <https://samar-rada.dp.gov.ua/vsi-normativni-akti/pro-zatverdzhennya-kodeksu-etichnoyi-povedinki-posadovih-osib-vikonavchogo-komitetu-novomoskovskoyi-miskoyi-radi-2>.

144. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

145. Про затвердження переліків проектів, що фінансуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07 червня 2019 р. № 128. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/FN054766>.

146. Про затвердження персонального складу виконавчого комітету Запорізької міської ради : рішення міської ради від 29 жовтня 2021 р. № 7. *Запорізька міська рада*. URL : <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/47830>.

147. Про затвердження плану заходів із забезпечення впровадження Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад в діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2021 р. № 1340-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2021-%D1%80#Text>.

148. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.

149. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Біла Церква : рішення міської ради від 29 березня 2018 р. № 2010-48-VII. URL :

https://new.bc-rada.gov.ua/miska_rada/hromadianske_suspilstvo/7_statut_terytorialnoi_hromady_mista_bila_tserkva/2010-48-vii_pro_zatverdzhennia_statutu_terytorialnoi_hromady_mista_bila_tserkva.html.

150. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

151. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>.

152. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

153. Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України : постанова Верховної Ради України від 16 лютого 2022 р. № 2060-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2060-20#Text>.

154. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України від 07 вересня 2021 р. № 487/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/487/2021>.

155. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.

156. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року : постанова Центральної виборчої комісії від 08 серпня 2020 р. № 160. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160359-20#Text>.

157. Про порядок денний восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 06 вересня 2022 р. № 2557-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2557-IX#Text>.

158. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. № 3384-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12#Text>.

159. Про проведення приписки до призовних діляниць громадян України 2005 року народження у січні-березні 2022 року : розпорядження міського голови м. Запоріжжя від 29.10.2021 № 187р. *Запорізька міська рада*. URL : <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/47868>.

160. Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції : Закон України від 07 вересня 2005 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2831-15#Text>.

161. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

162. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин : Закон України від 15 травня 2003 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-15#Text>.

163. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

164. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.

165. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

166. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.

167. Про схвалення Концепції Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2021 р. № 1024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2021-%D0%BF#Text>.

168. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

169. Про утворення робочої групи з питань впровадження в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні : наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 09 лютого 2009 р. № 62. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0062661-09#Text>.

170. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>.

171. Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій від 08 жовтня 2013 р. № 3373. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586.

172. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24 січня 2020 р. № 2804. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.

173. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 р. № 4664. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.

174. Рада Європи. План дій для України на 2018-2021 рр. URL : <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563>.

175. Розвадовський В. Й. Особливості нормативно-правового регулювання державно-управлінських відносин у транспортній сфері. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. С. 167–174.

176. Регламент виконавчих органів Херсонської міської ради. *Херсонська міська рада*. URL : <https://miskrada.kherson.ua/miska-rada/reglament-vikonavchih-organiv/>.

177. Регламент Новомосковської міської ради VIII скликання : затв. рішенням Новомосковської міської ради VIII скликання від 24 листопада 2020 р.

178. Регламент роботи виконавчих органів Сумської міської ради. Про Регламент роботи виконавчих органів Сумської міської ради : рішення Сумської міської ради від 16 травня 2017 р. № 250. *Інформаційний портал Сумської міської ради*. URL : <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/vikonavchi-organi/reglament-roboti.html>.

179. Регламент роботи Сумської міської ради VIII скликання (2020–2025 роки). Про затвердження Регламенту роботи Сумської міської ради VIII скликання : рішення Сумської міської ради від 04 грудня 2020 р. № 1-МР. URL : <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/miska-rada/reglament.html>.

180. Регулювати. *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)*. URL : <http://sum.in.ua/s/reghuljuvaty>.

181. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті». Ухвалено Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 06 грудня 2001 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text.

182. Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL : <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

183. Реформа з децентралізації влади: перехід від добровільного об'єднання територіальних громад до адміністративного укрупнення територіальних громад та районів : посібник щодо розгляду окремих спорів, обумовлених змінами в адміністративно-територіальному устрої України, що відбулися у 2020 році. Київ : Міністерство розвитку громад та територій України. 2021. 45 с.

184. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / ХНУВС. Харків, 2005. 182 с.

185. Ринажевський Б. М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України. *Право і Безпека*. 2010. № 1. С. 15–21.

186. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. Київ : КНЕУ, 2009. 162 с.

187. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 01 квітня 2010 р. № 10-рп/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>.

188. Рубцов В. П., Перинська Н. І. Державне управління та державні установи : навч. посібник для дистанц. навчання / за ред. Ю. П. Сурміна. Київ : Університет «Україна», 2008. 440 с.

189. Сак В.М. Форми адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері зберігання транспортних засобів. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2014. Вип. 2. С. 134–139.

190. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : монографія. Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

191. Семенов Є. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні: деякі аспекти визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 6. С. 131–136.

192. Семенов Є.О. Регулювання діяльності територіальних громад в проекті закону про адміністративно-територіальний устрій України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 5. С. 121–127.

193. Семко С.О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 19 с.

194. Сидоренко А. О. Адміністративно-правове регулювання донорства крові та її компонентів : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ, 2020. 222 с.

195. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. Харків : Консум, 2008. 656 с.

196. Стандарти доступності та якості послуг: що отримають жителі громад – роз'яснення Мінрегіону. *Черкаська обласна рада*. URL : <https://www.oblrada.gov.ua/standarti-dostupnosti-ta-yakosti-poslug-scho-otrimayut-zhiteli-gromad-rozjasnennya-minregionu>.

197. Статут територіальної громади міста Новомосковська : затв. рішенням міської ради від 28 серпня 2015 р. № 1339. URL : <https://novomoskovsk-rada.dp.gov.ua/ua/pro-misto/statut-mista>.

198. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

199. Сухінін Д. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3. С. 283–294.

200. Тарахович Т. І. Ефективність правового регулювання. *Наукові записки. Серія «Юридичні науки»*. 2004. Т. 26. С. 82–84.

201. Терещук В. В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Ч. 2. С. 89–94.

202. Тимошук В. П., Добрянська Н. Л., Курінний О. В., Школьний Є. О. та ін. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / заг. ред. В. П. Тимошука, О. В. Курінного. Київ : Центр політико-правових реформ, 2015. 428 с.

203. Типовий договір про надання в користування місць, які перебувають у комунальній власності, для розташування спеціальних конструкцій. Затверджено Рішенням Полтавської міської ради від 03 квітня 2007 р. *Полтавська міська рада*. URL : <https://rada-poltava.gov.ua/documents/>.

204. Ткач Г. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальне значення для оновлення змісту українського адміністративного права. *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 8. С. 34–40.

205. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посібник / Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія», 2012. 120 с.

206. Ткачук А. Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради : навч. модуль. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

207. Удосконалювати (вдосконалювати). *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)*. URL : <http://sum.in.ua/s/udoskonalyuvaty>.

208. Упорядковувати (впорядковувати). *Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980)*. URL : <http://sum.in.ua/s/uporjadkovuvaty>.

209. Усікова О.В. Форми і методи адміністративно-правового управління у сфері трудових відносин. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 259–262.

210. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16#Text.

211. Форми і методи діяльності представницьких органів місцевого самоврядування // Муніципальне право України. *Pidru4niki*. URL : https://pidru4niki.com/10611207/pravo/formi_metodi_diyalnosti_predstavnitskih_organiv_mistseвого_samovryaduvannya.

212. Функції і повноваження місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. *Pidru4niki*. URL : https://pidru4niki.com/17190512/pravo/funktsiyi_povnovazhennya_mistseвого_samovryaduvannya_ukrayini.

213. Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРБЄ) від 14 січня 1994 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674#Text.

214. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

215. Цепенда В. М. Класифікація видів державного контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне видання*. 2019. № 9. URL : http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/9_2019/81.pdf.

216. Чебаненко О., Ковриженко Д. Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні. *Часопис Парламент*. 2008. № 2. С. 26–40.

217. Чемодурова А. Правове регулювання та його ефективність у сучасному світі. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 262–267.

218. Чепель О. Реформа муніципальних органів та адміністративно-територіального устрою: на прикладі України, Польщі й Латвії. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 185–189.

219. Чепульченко Т. О. Місце правового регулювання в системі соціально-нормативного впливу на суспільні відносини. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 2011 р.). Київ : ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2011. С. 13–15.

220. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України : монографія. Київ : ВД «Скіф» ; КНТ, 2008. 144 с.

221. Черній В. Д. Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 228 с.

222. Чомахашвілі О. Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :

12.00.07 / Національний ун-т державної податкової служби України. Ірпінь, 2008. 20 с.

223. Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НДІ публічного права. Київ, 2011. 250 с.

224. Шапенко Л. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності. *European political and law discourse*. 2015. Vol. 2. Iss. 2. P. 246–251.

225. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студ. спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомир : Житомирський державний технологічний університет, 2014. 51 с.

226. Швець А. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 78–83.

227. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 332–342.

228. Шкуріна Л. Б. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні. Київ : Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, 2020. 34 с.

229. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 58–62.

230. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 20 с.

231. Юнін О. С. Особливості надання поліцейських послуг в умовах воєнного стану. *Наукові записки. Серія: Право*. 2023. № 14. С. 95-100.

232. Юнін О. С. Переваги та недоліки об'єднання співвласників багатоквартирного будинку як однієї з форм управління багатоквартирними будинками. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 31-37

233. Юнін О. С. Теоретико-правові засади надання послуг працівниками поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 13–19.

234. Юридична енциклопедія : в 6 т. / уклад. Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблюк, В. П. Горбатенко та ін. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002. Т. 4 : Н–П. 2002. 717 с.

235. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / ХНУВС. Харків, 2006. 438 с.

236. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

237. European Urban Charter II Manifesto for a new urbanity. URL : <https://rm.coe.int/168071a1b5>.

238. Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life. Adopted by the Committee of Ministers on 21 March 2018 at the 1311th meeting of the Ministers' Deputies. URL : <https://rm.coe.int/16807954c3>.

239. Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. *Szekler National Council*. URL : <https://www.sznt.org/en/documents/international-documents/recommendation-rec-2004-12-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe>.

Наукове видання

Дзюба Ірина Вікторівна

**ДІЯЛЬНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
В ДОВОЄННИЙ ПЕРІОД ТА В УМОВАХ
ВОЄННОГО СТАНУ**

Монографія

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора,
Заслуженого діяча науки і техніки України
О. С. Юніна

Підп. до друку 26.11.2025. Формат 60х84/16. Друк – цифровий. Папір офісний.
Гарнітура – Times. Ум.-друк. арк. 11,16. Обл.-вид. арк. 12,00. Зам. № 08/25-м

Надруковано у Дніпровському державному університеті внутрішніх справ
49005, м. Дніпро, просп. Науки, 26, sed@dduvs.edu.ua
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців ДК № 8112 від 13.06.2024