

**НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПАНЧИШИН Руслан Ігорович

УДК 711.5:340.111.5

ДИСЕРТАЦІЯ

**ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ
МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

*Дисертація є ідентичною іншим
примірникам дисертації Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради Д 26.062.21
к.ю.н., доц. _____ А.Ю.Замула*

Науковий консультант:
Марцеляк Олег Володимирович
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Панчишин Р. І. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право – Національний авіаційний університет, Київ, 2024.

Дисертацію присвячено науково-методологічним, правовим і практичним проблемам визначення конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин.

Визначено, що муніципально-правові відносини – це особливий вид відносин, врегульованих нормами муніципального права, обов'язковим суб'єктам яких є територіальна громада (об'єднана громада) або сформований нею представницький орган, та який виникає у сфері реалізації місцевого самоврядування, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування та формування системи органів місцевого самоврядування з метою реалізації прав та інтересів членів відповідної громади та інтересів усієї громади.

Виокремлено такі особливості (ознаки) об'єднаної територіальної громади, що виділяють її серед інших суб'єктів муніципальних правовідносин, зокрема територіальної громади, що існує в силу конституційного визнання, а не як результат реформи у сфері децентралізації: 1) її первинним суб'єктом є територіальна громада сусідніх сіл, селища або міста, які у встановленому порядку прийняли рішення про об'єднання (приєднання); 2) її правосуб'єктність має не природне (конституційне) походження, а являє собою інтеграцію правосуб'єктностей ординарних територіальних громад сусідніх сіл, селища або міста, внаслідок чого підвищується спроможність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; 3) у процесі об'єднання не утворюється нової громади,

оскільки члени територіальних громад, що об'єдналися, зберігають за собою право свobodного виходу із об'єднання.

Доведено, що в конституційно-правовому аспекті територіальна громада – це сукупність людей – мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці або її частини чи декількох територіальних одиниць, яких поєднує спільність території проживання, володіння та розпорядження комунальною власністю, включаючи землі комунальної власності, а також спільність інтересів у сфері соціально-економічного, культурно-етнографічного, екологічного розвитку певної території, та які наділені гарантованим Конституцією та законами України правом безпосередньо та через представницькі органи, які їм підзвітні та підконтрольні, вирішувати питання місцевого значення в усіх суспільних сферах.

Аргументовано, що об'єднана територіальна громада як результат реформування місцевого самоврядування має такі переваги: 1) в результаті об'єднання територіальні громади отримують більший обсяг фінансування, зміцнюють свій організаційний та кадровий потенціал, що в свою чергу виступає важливим чинником їх спроможності, тобто отримання реальної можливості для реалізації своїх повноважень; 2) спроможність територіальних громад ґрунтується на отриманні реальної влади органами місцевого самоврядування; 3) оптимізація спроможності різних територій шляхом усунення диспропорції в обсягах фінансування; 4) в кінцевому підсумку ефективна організація місцевого самоврядування (в тому числі завдяки утворенню такої її форми, як об'єднана територіальна громада) є необхідною умовою для подальшої демократизації суспільства та державних інститутів, розвитку прямої демократії на місцевому рівні.

Визначено, що спроможність об'єднаної територіальної громади – це забезпечена міжнародним правом, Конституцією та законами України фінансова, адміністративно-територіальна, ресурсна, організаційно-інституційна, законодавча, міжмуніципальна можливість та здатність об'єднаної територіальної громади та утворених нею органів самостійно

вирішувати питання місцевого значення, надавати якісні адміністративні послуги членам громади, задовольняти інші потреби об'єднаної територіальної громади.

Систематизовано функції об'єднаної територіальної громади, в основу якої покладено зміст відповідних функцій, тобто їх системну спрямованість: 1) установча функція; 2) управлінська функція; 3) правотворча функція; 4) дорадчо-консультативна функція; 5) захисна функція; 6) контрольна функція; 7) функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади.

Аргументовано, що особливостями реалізації функцій та повноважень об'єднаної територіальної громади в умовах дії правового режиму воєнного стану є те, що у разі утворення Указом Президента України цивільних військових адміністрацій на рівні області, району або конкретного населеного пункту (села, селища, міста), до останньої повністю переходять повноваження, у тому числі делеговані, відповідної територіальної громади, районної або обласної ради, визначені ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»; однак, функціонування відповідних органів місцевого самоврядування, якщо дозволяє воєнна ситуація, не припиняється, а переходить у режим взаємодії з військовими адміністраціями.

Встановлено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи можуть нести муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності (адміністративна, цивільна, майнова, кримінальна). Основними видами муніципально-правових санкцій є: дострокове припинення повноважень (відкликання), визнання неправомірними та скасування прийнятих рішень. Підставами застосування муніципально-правових санкцій є: порушення Конституції та/або законів України; невиконання або неналежне виконання обов'язків, покладених на відповідний орган місцевого самоврядування Конституцією та законами

України; перевищення повноважень відповідними органами та їх посадовими тощо.

Виділено такі форми відносин вищих та центральних органів виконавчої влади з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами: 1) здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; 2) методичне та інформаційне забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад; 3) участь територіальних громад (об'єднаних громад) безпосередньо та через інститути громадянського суспільства у прийнятті державних рішень.

З'ясовано, що пріоритетними напрямками взаємодії об'єднаної територіальної громади та місцевих органів державної виконавчої влади залежно від предметної сфери є: 1) формування та реалізація державної регіональної політики; 2) спільний вступ у правовідносини у процесі прийняття та реалізації актів регуляторного характеру; 3) сумісний вступ у правовідносини, пов'язані із вирішенням питань землеустрою та землевпорядкування (спільне прийняття документів із землеустрою); 4) спільні правовідносини у сфері упорядкування благоустрою населених пунктів, регулювання містобудування та планування територій; 5) спільні правовідносини у галузі освіти, захисту навколишнього середовища, охорони здоров'я, природокористування, надрокористування та надровидобування; 6) у сфері оборони щодо організації добровільних формувань територіальних громад, організації мобілізаційної підготовки; 7) у сфері відновлення деокупованих територій та територій, що постраждали від бойових дій тощо.

Виокремлено такі форми взаємодії об'єднаної територіальної громади та місцевих органів державної виконавчої влади: утворення спільних робочих груп щодо розробки проектів документів державної регіональної політики; організація та проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження змісту актів державного регіонального розвитку; організація та проведення громадських слухань,

консультацій з територіальною громадою щодо визначення напрямів регіонального розвитку тощо.

Для удосконалення правового регулювання гарантій об'єднання територіальної громади запропоновано: 1) визначити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження об'єднаної територіальної громади звертатися до судів всіх юрисдикцій через представників з метою захисту прав та законних інтересів громади; 2) у ст. 19 КАС України визначити право органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також право громади (об'єднаної) громади через своїх представників звертатися до адміністративних судів для захисту прав та інтересів громади у правовідносинах з органами державної влади та/або з іншими органами місцевого самоврядування; 3) у положеннях ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпити обов'язок відповідної ради звітувати не рідше 1 разу на рік перед громадою за результати розпорядження комунальною власністю, обсяги та напрями використання надходжень від об'єктів комунальної власності; визначити право громади здійснювати контроль за ефективністю розпорядження об'єктами комунальної власності у формі отримання інформації від органів місцевого самоврядування за запитом громади, врахування думки громади під час вирішення питання про передачу у довгострокову оренду, у концесію найбільш важливих об'єктів комунальної власності.

Розроблено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування: 1) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнити процедуру дострокового відкликання сільських, селищних, міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування, крім депутатів місцевих рад; 2) ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» доповнити такими підставами відкликання депутата місцевої ради: порушення вимог депутатської етики, визначених статтею 8 цього Закону; систематичне ухилення від обов'язку щодо

підтримання зв'язку з виборцями, відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою).

Доведено, що однією з передумов конституювання принципів організації та функціонування місцевого самоврядування з урахуванням проведеної децентралізаційної реформи є необхідність чіткого розуміння очікуваних результатів цієї реформи. При цьому закріплення у Конституції України результатів цієї реформи повинно здійснюватися шляхом закріплення наступних важливих питань у сфер організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні: 1) покращення способу адміністративно-територіального поділу України; 2) принципів реалізації місцевого самоврядування та функціонування органів місцевого самоврядування, а також інших форм самоорганізації населення; 3) способи взаємодії територіальних громад та органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної влади, а також принципи та форми здійснення державного контролю над органами місцевого самоврядування; 4) права об'єднаних територіальних громад, економічну та матеріально-технічну основу організації та функціонування об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування тощо.

Узагальнено позитивні здобутки здійснення муніципально-правової реформи у таких державах, як Німеччина, Польща, Франція та ін., які запропоновано покласти в основу реформи децентралізації в Україні: 1) закріплення основних принципів організації та здійснення місцевого самоврядування у порядку, визначеному в положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, у конституціях відповідних держав; 2) при формуванні адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити таку організацію, щоб створені громади були здатні ефективно виконувати свої функції, враховуючи при цьому думку громади, історичні та культурні зв'язки, а також господарську доцільність; 3) надання повноважень представникам громад приймати безпосередню участь у законотворчому процесі через представницький орган, у якому адміністративно-територіальні

одиниці мають відповідну частину голосів залежно від розміру одиниці; 4) зменшення рівня державного контролю за виконанням відповідними виконавчими комітетами власних повноважень до правового регулювання та здійснення посиленого державного контролю за виконанням цими ж органами делегованих функцій.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, об'єднана територіальна громада, муніципальні правовідносини, муніципальне управління, місцева влада, децентралізація, реформа, делеговані функції, державний контроль.

SUMMARY

Panchyshyn R.I. United territorial community as a subject of municipal legal relations. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Legal Sciences, specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law – National Aviation University, Kyiv, 2024.

The dissertation is devoted to the scientific-theoretical, legal and practical problems of determining the constitutional-legal status of the united territorial community as a subject of municipal-legal relations.

It was determined that municipal-legal relations are a special type of public-legal relations regulated by the norms of constitutional and municipal law, the binding subjects of which are the territorial community (united community) or a representative body formed by it, and which arise in the sphere of implementation of local self-government, performance of tasks and functions of local self-government and formation of the system of local self-government bodies in order to realize the rights and interests of the members of the respective community and the interests of the entire community.

The following features (characteristics) of the united territorial community are singled out, which distinguish it from other subjects of municipal legal relations, in particular, a territorial community that exists by virtue of constitutional recognition, and not as a result of a reform in the field of decentralization: 1) its primary subject there is a territorial community of neighboring villages, towns or cities, which in accordance with the established procedure adopted a decision on unification (joining); 2) its legal personality does not have a natural (constitutional) origin, but is an integration of the legal personalities of ordinary territorial communities of neighboring villages, towns or cities, as a result of which the capacity of territorial communities to solve issues of local importance increases; 3) in the process of unification, a new community is not formed, since the members of the united territorial communities retain the right to freely leave the association.

It has been proven that in the constitutional and legal aspect, a territorial community is a set of people - residents of a certain administrative-territorial unit or its part or several territorial units, who are united by the commonality of the territory of residence, ownership and disposal of communal property, including communally owned lands, as well as common interests in the sphere of socio-economic, cultural-ethnographic, ecological development of a certain territory, and which are endowed with the right guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine, directly and through representative bodies that are accountable and under their control, to resolve issues of local importance in all social spheres.

It is argued that a united territorial community as a result of local self-government reform has the following advantages: 1) as a result of unification, territorial communities receive a larger amount of funding, strengthen their organizational and personnel potential, which in turn is an important factor in their capacity, i.e. obtaining a real opportunity to exercise one's powers; 2) the creation of capable territorial communities is a platform for decentralization of power, as a result of which local self-government bodies receive real power on the ground; 3) balancing the opportunities of different territories thanks to the elimination of the disparity in the amount of funding; 4) ultimately, the effective organization of local self-government (including due to the formation of such a form as a united territorial community) is a necessary condition for the further democratization of society and state institutions, the development of direct democracy at the local level.

It was determined that the capacity of the united territorial community is the financial, administrative-territorial, resource, organizational-institutional, legislative, inter-municipal opportunity and the ability of the united territorial community and the bodies formed by it to independently solve local issues, ensured by international law, the Constitution and laws of Ukraine significance, to provide quality administrative services to members of the community, to meet other needs of the united territorial community.

The functions of the united territorial community are systematized, which is based on the content of the corresponding functions, that is, their systemic orientation: 1) establishment function; 2) management function; 3) law-making function; 4) advisory function; 5) protective function; 6) control function; 7) the function of interaction with other territorial communities (united communities), other subjects of municipal legal relations, including state authorities.

It is argued that the peculiarities of the implementation of the functions and powers of the united territorial community in the conditions of the legal regime of martial law are that in the event of the formation of civilian military administrations at the level of the oblast, district or a specific settlement (village, town, city) by the Decree of the President of Ukraine, the powers, including delegated powers, of the relevant territorial community, district or regional council, defined in Art. 4 of the Law of Ukraine "On Military-Civil Administrations"; however, the functioning of relevant local self-government bodies, if the military situation allows, does not stop, but goes into the mode of interaction with military administrations.

It has been established that local self-government bodies, their officials and employees can bear municipal and other types of legal liability (administrative, civil, property, criminal). The main types of municipal legal sanctions are: early termination of powers (revocation), recognition as illegal and cancellation of the decisions made. The grounds for applying municipal legal sanctions are: violation of the Constitution and/or laws of Ukraine; non-fulfillment or improper fulfillment of duties assigned to the relevant local self-government body by the Constitution and laws of Ukraine; excess of authority by relevant bodies and their officials, etc.

The following forms of relations of higher and central executive authorities with the united territorial community and its representative bodies are distinguished: 1) implementation of state control over the activities of local self-government bodies; 2) methodical and information support for the functioning of united territorial communities; 3) participation of territorial communities (united

communities) directly and through institutions of civil society in the adoption of state decisions.

It was found that the priority areas of interaction between the united territorial community and local bodies of state executive power, depending on the subject area, are: 1) formation and implementation of state regional policy; 2) interaction in the sphere of adoption and implementation of regulatory acts; 3) interaction in the field of land management and adoption (development, approval, approval) of land management documentation; 4) interaction in the field of improvement of settlements, urban planning and territorial planning; 5) interaction in the field of education, public health, environmental protection, nature management, subsoil use, mineral extraction, public safety; 6) in the field of defense regarding the organization of voluntary formations of territorial communities, the organization of mobilization training; 7) in the field of restoration of de-occupied territories and territories affected by hostilities etc.

The following forms of interaction between the united territorial community and local state executive bodies are highlighted: the formation of joint working groups on the development of draft documents of the state regional policy; organization and holding of joint meetings of representatives of relevant bodies with the aim of agreeing the content of acts of state regional development; organization and holding of public hearings, consultations with the territorial community regarding the determination of directions of regional development, etc.

In order to improve the legal regulation of the guarantees of the unification of the territorial community, it is proposed: 1) to enshrine in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" the right of the territorial (united) community to apply to the courts of all jurisdictions through representatives in order to protect the rights and legitimate interests of the community; 2) in Art. 19 of the Civil Code of Ukraine to determine the right of local self-government bodies and officials, as well as the right of the community (united) community through its representatives to apply to administrative courts to protect the rights and interests of the community in legal relations with state authorities and/or other local self-

government bodies; 3) in Art. 60 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" to determine the obligation of the relevant council to report at least once a year to the community on the results of disposal of communal property, the amounts and directions of use of income from communal property objects; to determine the community's right to control the effectiveness of communal property management in the form of receiving information from local self-government bodies at the community's request, taking into account the community's opinion when deciding on the transfer of the most important communal property to a long-term lease or concession.

Proposals have been developed to improve the legal regulation of certain types of municipal-legal responsibility of elected officials and local self-government bodies: 1) in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", specify the procedure for early recall of village, settlement, city heads, other local self-government officials, except for deputies local councils; 2) in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" to empower the territorial community (united community) regarding the temporary suspension of action (imposition of veto) of the decision of the local self-government body and official with simultaneous appeal to the court and to determine the procedure for such suspension; 3) Art. 37 of the Law of Ukraine "On the status of deputies of local councils" to add the following grounds for the recall of a deputy of a local council: violation of the requirements of deputy ethics, defined by Article 8 of this Law; systematic evasion of the obligation to maintain contact with voters, the relevant territorial community (united community).

It has been proven that one of the conditions for establishing the basic principles of the organization and implementation of local self-government, taking into account the implemented decentralization reform, is a clear understanding of the expected results of the reform. At the same time, during the constitution, it is necessary to take into account the fact that the following main issues in the spheres of organization and implementation of local self-government in Ukraine must be enshrined in the Basic Law of the state: 1) improvement of the organization of the

administrative and territorial system of Ukraine; 2) principles of local self-government organization and activities of local self-government bodies, other forms of self-organization of the population; 3) forms of interaction between the territorial community, local self-government bodies and local state authorities; principles and forms of state control over local self-government bodies; 4) authority of territorial communities, financial and material basis of organization and activity of territorial communities and local self-government bodies, etc.

The positive achievements of the municipal legal reform in such countries as Germany, Poland, France, etc., which are proposed to be the basis of the decentralization reform in Ukraine, are summarized: 1) consolidation of the basic principles of the organization and implementation of local self-government, defined in the European Charter of Local Self-Government, in the constitutions of the respective states; 2) formation of the administrative-territorial system in such a way that the formed communities have a real capacity to perform the tasks assigned to them, and taking into account the opinion of the community, historical and cultural ties, economic expediency; 3) giving community representatives the opportunity to directly participate in the law-making process through a representative body in which administrative-territorial units have a corresponding share of votes depending on the size of the unit; 4) reduction of state control over the exercise of local self-government bodies' own powers to legal regulation and implementation of enhanced state control over the implementation of delegated functions by local self-government bodies.

Key words: local self-government, administrative-territorial system, united territorial community, municipal legal relations, municipal administration, local government, decentralization, reform, delegated functions, state control.

ПЕРЕЛІК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковано основні результати дисертації

Індивідуальні монографії:

1. Панчишин Р. І. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин. Системно-онтологічний аналіз: *монографія*; за ред. Марцеляка О.В. К.: Основа, 2020. 400 с.

Колективні монографії:

2. Панчишин Р. І. Правове забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення. *Колективна монографія*. Національний університет «Одеська юридична академія». Органи публічної влади в Україні: теорія та практика. Одеса, 2019. С. 256-278. (1,4 др. арк.).

Публікації у наукових фахових виданнях України:

3. Панчишин Р. І. Історико-правові умови формування територіальної громади на українських землях у період національного самовизначення (XVI-XVII). *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 1. С. 31-41. (0,6 др. арк.).

4. Панчишин Р. І. Класифікація критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 62-73. (0,7 др. арк.).

5. Панчишин Р. І. Конституційно-правове забезпечення об'єднаної територіальної громади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. № 50 (том 1). С. 39-53. (0,8 др. арк.).

6. Панчишин Р. І. Конституційно-правові форми об'єднання територіальної громади в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С.55-62. (0,4 др. арк.).

7. Панчишин Р. І. Конституювання реформи децентралізації: проблемні питання та шляхи вирішення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. № 55 (том 1). С. 91-102. (0,7 др. арк.).

8. Панчишин Р. І. Муніципально-правова відповідальність: поняття та особливості. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності*. 2018. Вип. 3-4 (12-13). С. 22-31. (0,6 др. арк.).

9. Панчишин Р. І. Напрями вдосконалення муніципального законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад. *Право і суспільство*. 2019. № 1. С. 30-42. (0,6 др. арк.).

10. Панчишин Р. І. Окремі питання систематизації функцій об'єднаної територіальної громади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. № 52 (том 1). С. 91-102. (0,7 др. арк.).

11. Панчишин Р. І. Перспективні напрями розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 3. С. 47-59. (0,6 др. арк.).

12. Панчишин Р. І. Підстави та порядок застосування юридичної відповідальності до суб'єктів муніципальних відносин. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. № 2. С. 176-188. (0,8 др. арк.).

13. Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2018. № 6. С. 108-120. (0,8 др. арк.).

14. Панчишин Р. І. Порядок формування об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 5. С. 65-74. (0,6 др. арк.).

15. Панчишин Р. І. Принципи добровільності як головна конституційно-правова засада об'єднання територіальної громади в Україні. *Науковий вісник Причорноморська фундація права*. 2017. Одеса. С. 21-24. (0,2 др. арк.).

16. Панчишин Р. І. Принципи об'єднання територіальної спільноти як основа конституційності їх створення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. № 51. С. 66-78. (0,8 др. арк.).

17. Панчишин Р. І. Співвідношення принципів конституційності, верховенства права та законності об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. № 3 (том 1). С. 48-59. (0,7 др. арк.).

18. Панчишин Р. І. Удосконалення законодавства у сфері призначення та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 7 (269). С. 139-149. (0,6 др. арк.).

19. Панчишин Р. І. Форми державної підтримки об'єднання територіальних громад. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С. 25-35. (0,6 др. арк.).

20. Панчишин Р. І. Функції об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин: порівняльно-правовий аспект. *Науковий вісник Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку*. 9-10 лютого 2018 р., Херсон. С. 14-17. (0,2 др. арк.).

21. Панчишин Р.І. Окремі аспекти проведення муніципальної реформи у європейських державах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 712-714. (0,1 др. арк.).

22. Панчишин Р. І. Основні переваги об'єднаної територіальної громади як форми організації місцевого самоврядування в Україні. *National law journal: theory and practice*. 2018. № 3-1 (31). С. 23-35. (0,6 др. арк.).

23. Панчишин Р. І. Constitutional and legal nature of the capacity of the united national territorial community. *VISEGRAD JOURNAL ON HUMAN RIGHTS*. 2018. № 3 (vol. 2). P. 114-125. (0,7 др. арк.).

24. Панчишин Р. І. Forms of interaction of the united territorial community and central executive authorities. *VISEGRAD JOURNAL ON HUMAN RIGHTS*. 2018. № 5 (vol. 2). P. 54-64. (0,6 др. арк.).

25. Панчишин Р. І. Досвід здійснення реформи децентралізації в деяких країнах СНД. *LEGEA SI VIATA. Revista stiintifico-practica*. 2019. № 5/2(329). С. 143-155. (0,6 др. арк.).

Публікації у виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз:

26. Panchyshyn R. Exercising the powers of local self-government agencies in Ukraine: The need of implementation international standart. 2021. *DIXI* 23(2), P. 1-15. *Включено до міжнародної наукометричної бази Scopus*. (0,7 др. арк.).

27. Panchyshyn R. Constitutionalism of European states: ensuring globalism in modern conditions. *Constitutionalism of European states: ensuring globalism in modern conditions. Amazonia Investiga*, 2022. 11(49). P. 47-54. *Включено до міжнародної наукометричної бази Web of Science*. (0,4 др. арк.).

28. Panchyshyn R., Shumak, I., Yehorova V., Bogdanov, O., Martyshchenko, S. (2023). The effectiveness of justice as a component of the constitutional right to judicial protection of local self-government. *Amazonia Investiga*, Vol.12. Num.70. P. 113-124. *Включено до міжнародної наукометричної бази Web of Science*. (0,7 др. арк., особисто автору – 0,2 д.а.: автор запропонував конструктивні рекомендації щодо поліпшення ефективності правосуддя в контексті місцевого самоврядування. Це включає в себе ідеї щодо законодавчих змін, підвищення кваліфікації суддів, розробки механізмів альтернативного врегулювання спорів тощо).

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

29. Панчишин Р. І. Актуальні питання здійснення реформи децентралізації: досвід окремих європейських держав. *Наукова конференція. Децентралізація влади в Україні: перші кроки та перспективи подальшого конституційного забезпечення*. 4 червня 2019 р. м. Київ. С. 112-115. (0,2 др. арк.).

30. Панчишин Р. І. Актуальні проблеми об'єднання територіальної громади в Україні: причини виникнення та шляхи вирішення. *Наукова конференція. Юридична наука в 21 столітті: перспективи та пріоритетні напрями досліджень*. 11-12 травня 2018 р. м. Запоріжжя. С. 11-16. (0,3 др. арк.).

31. Панчишин Р. І. Бюджетна децентралізація у контексті розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня. *Наукова конференція. Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки*. 23 листопада 2018 р. м. Ірпінь. С. 30-32. (0,1 др. арк.).

32. Панчишин Р. І. Використання зарубіжного досвіду проведення муніципальної реформи для ефективного завершення реформи в Україні. *Наукова конференція. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України*. м. Київ, 2020. С. 191-197. (0,4 др. арк.).

33. Панчишин Р. І. Децентралізація публічної влади: політико правові виклики та перспективи. Науково-практична конференція. *Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики*. 2018 р. Львів. С. 48-51.

34. Панчишин Р. І. Децентралізація як стратегічна мета реформування місцевого самоврядування. *Наукова конференція. Закарпатські правові читання*. 19-21 квітня 2018 р. Ужгород. С. 206-211. (0,3 др. арк.).

35. Панчишин Р. І. Європейські стандарти в сфері об'єднання територіальної громади. Наукова конференція. *Юридичні науки: Історія, сучасний стан та перспективи досліджень*. 11-12 травня 2018 року, м. Київ. С. 33-35. (0,1 др. арк.).

36. Панчишин Р. І. Зарубіжний досвід об'єднання територіальної громади. *Науково-практична конференція. Одеська школа права*. 29-30 грудня 2017 року, Одеса. С. 47-50. (0,2 др. арк.).

37. Панчишин Р. І. Зміни до Конституції чи новий основний закон. *Наукова конференція. Конституція України: ціннісний вимір 25-річного досвіду державотворення та правоутворення*. 2021 р., м. Київ. С. 348-353. (0,3 др. арк.).

38. Панчишин Р. І. Науково-теоретичні концепції місцевого самоврядування. *Наукова конференція. Треті таврійські юридичні наукові читання*. 18-19 травня 2018 р. м. Київ. С. 20-23. (0,2 др. арк.).

39. Панчишин Р. І. Нормотворчі повноваження об'єднаної територіальної громади. *Наукова конференція. Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку*. 12-13 жовтня 2018 р. м. Київ. С. 16-20. (0,3 др. арк.).

40. Панчишин Р. І. Об'єднана територіальна громада як форма організації місцевого самоврядування в Україні. *Муніципальна реформа в контексті Євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.*, 2017 р., м. Київ. С.110-113. (0,2 др. арк.).

41. Панчишин Р. І. Установча функція об'єднаної територіальної громади. *Наукова конференція. Людина і закон: публічно-правовий вимір*. 5-6 жовтня 2018 р. м. Дніпро. С. 12-15. (0,2 др. арк.).

42. Панчишин Р. І. Форми державного контролю у системі місцевого самоврядування. *Наукова конференція. Публічне право України: пошук оптимальних моделей правового регулювання*. 9-10 листопада 2018 р. м. Київ. С. 59-62. (0,2 др. арк.).

ЗМІСТ

ВСТУП.....	21
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	36
1.1. Конституційно-правова природа об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин	36
1.2. Види суб'єктів муніципально-правових відносин та місце серед них об'єднаної територіальної громади	49
1.3. Методологія дослідження суб'єктів муніципально-правових відносин	67
Висновки до розділу 1	80
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.....	84
2.1. Генезис розвитку місцевого самоврядування та здійснення муніципальної реформи	84
2.2. Конституційно-правові засади регулювання статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин	102
2.3. Конституційно-правова основа здійснення муніципальної реформи та об'єднання територіальної громади	117
2.4. Основні критерії спроможності об'єднаної територіальної громади	131
2.5. Система принципів та умов формування об'єднаної територіальної громади	145
2.6. Правові засади утворення об'єднаної територіальної громади у процесі реорганізації органів місцевого самоврядування	162
Висновок до розділу 2	178
РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.....	182
3.1. Класифікація функцій об'єднаної територіальної громади та порядок їх реалізації у муніципально-правових відносинах	182
3.2. Конституційно-правова природа повноважень об'єднаної територіальної громади у муніципально-правових відносинах	199
3.3. Конституційно-правові засади юридичної відповідальності об'єднаної територіальної громади	231
Висновки до розділу 3	243

РОЗДІЛ 4. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ.....	248
4.1. Правове регулювання взаємодії об'єднаної територіальної громади з вищими та центральними органами державної влади	248
4.2. Правові засади взаємодії об'єднаної територіальної громади з місцевими органами виконавчої влади	264
4.3. Основні форми державної підтримки об'єднаної територіальної громади на сучасному етапі провадження муніципальної реформи	276
4.4. Організаційно-правові засади взаємодії об'єднаної територіальної громади з іншими суб'єктами муніципально-правових відносин	289
Висновки до розділу 4	301
РОЗДІЛ 5. ОСНОВНІ НЕДОЛІКИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН.....	305
5.1. Недоліки законодавчого забезпечення процесу формування об'єднаної територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин	305
5.2. Шляхи розвитку конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади у муніципальних правовідносинах	314
5.3. Напрямки удосконалення конституційного законодавства в сфері регулювання статусу об'єднаної територіальної громади	332
5.4. Рецепція зарубіжного досвіду для підвищення ефективності здійснення муніципальної реформи в Україні	343
Висновки до розділу 5	362
ВИСНОВКИ	367
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	376
ДОДАТКИ.....	435

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасних умовах становлення української державності одним із головних суб'єктів муніципально-правових відносин виступає об'єднана територіальна громада, утворена внаслідок здійснення муніципальної реформи. У межах провадження цієї реформи передбачається, зокрема виконати ряд завдань, головними серед яких є організація в Україні місцевого самоврядування, що здійснюватиметься на засадах, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, формування спроможного первинного суб'єкта місцевого самоврядування. З цією метою та на підставі застосування позитивного досвіду деяких європейських країни та інших розвинутих держав світу, в Україні обрано шлях укрупнення адміністративно-територіального поділу та об'єднання територіальних громад, оскільки на практиці це сприяє підвищенню їх фінансово-економічної, ресурсної та адміністративної спроможності.

Варто зауважити, що децентралізація не припиняється навіть в умовах дії правового режиму воєнного стану, а навпаки завдяки об'єднанню територіальних громад більшість з них довели свою спроможність та показали здатність до самоорганізації та, навіть, самостійного налагодження міжнародних зв'язків.

Водночас, необхідно зазначити, що у процесі здійснення муніципально-правової реформи та об'єднання територіальних громад, виникають ряд проблемних питань практичного та теоретико-методологічного характеру, які певним чином гальмують процес реформування. Вирішення цих питань потребує, крім іншого, проведення ґрунтовного науково-правового аналізу підстав, умов та порядку утворення суб'єкта муніципально-правових відносин, а також спроможного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаної територіальної громади з метою розроблення конструктивних пропозицій щодо удосконалення законодавства у цій сфері.

Між тим, огляд наукової літератури свідчить, що дослідження означеної проблеми залишається епізодичним і неповним. Незважаючи на те що існує значна кількість наукових робіт, присвячених окремим питанням та аспектам організації та функціонування органів місцевого самоврядування та деяких інших суб'єктів муніципально-правових відносин, запропонована тема на рівні монографії не досліджувалась, у наявних наукових працях розглядалася фрагментарно.

Окремі питання проблеми теорії муніципально-правових відносин досліджували такі науковці, як: Н. М. Альошина, О. В. Батанов, М. О. Баймуратов, Л. А. Білуха, О. Г. Лиска, О. В. Марцеляк, Ю. Б. Молодожен, О. Ю. Мороз, Х. О. Патицька, В. Ф. Погорілко, І. Р. Тимечко та ін. Особливості правосуб'єктності об'єднаних територіальних громад розглядали, зокрема такі науковці, як: М. Є. Гайдар, І. А. Галіахметов, П. М. Любченко, П. А. Трачук та ін. В окрему групу можна виділити наукові роботи, присвячені історико-правому аспекту становлення та розвитку муніципально-правових відносин та суб'єктів цих правовідносин, зокрема таких вчених, як: М. О. Баймуратов та В. А. Григор'єв, С. В. Кондратюк, Ю. О. Куц, В. В. Мамонова та О. К. Чаплигін, Х. М. Моряк-Протопопова та ін.

На цій підставі необхідно констатувати, що з огляду на те, що у вітчизняній науці конституційного права наявні певні прогалини у сфері дослідження конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, а також, враховуючи недосконалість правового регулювання у цій сфері, виникає потреба у ґрунтовному науковому розробленні широкого кола питань практичного та теоретичного характеру щодо визначення конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.
Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку

правової науки на 2016-2020 рр., затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р., Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 р. №509-VIII та в межах науково-дослідної теми «Міжнародні стандарти міжнародних організацій та їх імплементація державами-членами» (номер державної реєстрації 69-2021/150106) факультету міжнародних відносин Національного авіаційного університету, де здобувач проаналізував зарубіжний досвід у сфері здійснення муніципально-правової реформи.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, а також визначенню шляхів підвищення ефективності муніципально-правової реформи в Україні.

Для досягнення поставленої мети в дисертації планується вирішити такі комплексні завдання:

- визначити поняття муніципально-правових відносин, а також поняття та ознак об'єднаної територіальної громади як суб'єкта таких відносин;
- дослідити генезис розвитку місцевого самоврядування на території України;
- виявити проблеми та недоліки сучасного етапу здійснення муніципально-правової реформи та становлення територіальної (об'єднаної) громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин;
- виділити переваги об'єднаної територіальної громади як результату реформування місцевого самоврядування;
- з'ясувати ознаки спроможності територіальної громади;
- систематизувати функції об'єднаної територіальної громади, поклавши в основу зміст відповідних функцій;
- виявити правову природу повноважень об'єднаної територіальної громади;

- визначити види муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
- охарактеризувати форми відносин вищих та центральних органів виконавчої влади з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами;
- з'ясувати значення різних форм державної підтримки муніципально-правової реформи;
- виробити та обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання гарантій місцевого самоврядування та окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду;
- розробити пропозиції щодо способів конституювання муніципально-правової реформи в Україні.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення муніципальної реформи та формування спроможної територіальної громади.

Предметом дослідження є об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин.

Методи дослідження. Методологічною основою проведеного дослідження є загальнотеоретичні, спеціальні та міжгалузеві методи наукового пізнання, застосування яких зумовлюється системним підходом, що дало можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. Так, за допомогою гносеологічного методу дослідження було з'ясовано поняття та ознаки об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, особливості здійснення муніципальної реформи в Україні, а також конституційно-правову природу суб'єктів муніципально-правових відносин (параграфи 1.1, 1.2, 2.4, 4.1 та 4.3). Історико-правовий метод дав змогу розробити історико-правову періодизацію місцевого самоврядування (параграф 2.1). Завдяки аналітичним методам було визначено особливості об'єднання територіальних

громад, а також принципів та гарантій такого об'єднання (параграфи 2.3, 2.5, 4.2 та 2.6). Структурно-функціональний аналіз дав можливість визначити відповідність нормативно-правових актів у сфері регулювання муніципальної реформи реальним суспільним відносинам у цій сфері (параграфи 2.2 та 2.7). Порівняльно-правовий метод покладено в основу аналізу зарубіжного досвіду у сфері здійснення муніципальної реформи та організації місцевого самоврядування (параграф 5.3). Метод статистичного аналізу було використано під час роботи з офіційно-статистичними матеріалами, звітами щодо результатів здійснення муніципальної реформи та об'єднання територіальних громад, а також результатами соціологічних досліджень (параграфи 2.3, 2.4 та 3.1). Використання індуктивного методу дало змогу підтвердити висновок про необхідність удосконалення конституційного законодавства у сфері регулювання статусу об'єднаної територіальної громади (параграфи 5.1 та 5.2). Метод типологізації покладено в основу розроблення класифікацій функцій та видів муніципально-правової відповідальності об'єднаних територіальних громад (параграфи 3.1-3.3). У процесі визначення перспективних напрямів подальшого здійснення муніципальної реформи, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення конституційного законодавства були застосовані методи правового моделювання та прогнозування (параграфи 5.1-5.3).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці вчених у галузі загальної теорії держави й права, конституційного права, муніципального права, адміністративного права, міжнародного права, порівняльного правознавства, інших галузевих правових наук, соціології, політології, філософії тощо.

Нормативну базу дослідження становлять нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, міжнародні договори.

Емпіричною базою дослідження є матеріали судової практики, звіти органів державної влади, офіційні статистичні дані з досліджуваної проблематики.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що робота є одним із перших комплексних досліджень конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин. До найбільш значущих результатів дослідження належать такі:

у перше:

– визначено особливості (ознаки) об'єднаної територіальної громади, що виділяють її серед інших суб'єктів муніципально-правових відносин, зокрема територіальної громади, що існує в силу конституційного визнання, а не як результат реформи у сфері децентралізації, а саме: 1) її первинним суб'єктом є територіальна громади сусідніх сіл, селища або міста, які у встановленому порядку прийняли рішення про об'єднання (приєднання); 2) її правосуб'єктність має не природне (конституційне) походження, а являє собою інтеграцію правосуб'єктностей ординарних територіальних громад сусідніх сіл, селища або міста, внаслідок чого підвищується спроможність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; 3) у процесі об'єднання не утворюється нової громади, оскільки члени територіальних громад, що об'єдналися, зберігають за собою право свobodного виходу із об'єднання;

– з'ясовано правову природу повноважень об'єднаної територіальної громади, яка виражається у тому, що місцева публічна влада, якою наділена громада для виконання завдань місцевого самоврядування та яка лежить в основі таких повноважень, гарантована Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування, тобто має установчий природний характер та не може обмежуватися або зазнавати втручання зі сторони держави в особі її органів;

– з метою вдосконалення правового регулювання гарантій місцевого самоврядування запропоновано ввести такі зміни й доповнення до законодавства України: закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» право територіальної (об'єднаної) громади звертатися до судів всіх юрисдикцій через представників з метою захисту

прав та законних інтересів громади; у ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України визначити право органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також право громади (об'єднаної) громади через своїх представників звертатися до адміністративних судів для захисту прав та інтересів громади у правовідносинах з органами державної влади та/або з іншими органами місцевого самоврядування;

– визначено особливості реалізації функцій та повноважень об'єднаної територіальної громади в умовах дії правового режиму воєнного стану, яка полягає у тому, що в разі утворення Указом Президента України цивільних військових адміністрацій на рівні області, району або конкретного населеного пункту (села, селища, міста), до останньої повністю переходять повноваження, у тому числі делеговані, відповідної територіальної громади, районної або обласної ради, визначені ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»; однак, функціонування відповідних органів місцевого самоврядування, якщо дозволяє воєнна ситуація, не припиняється, а переходить у режим взаємодії з військовими адміністраціями;

удосконалено:

– дефініцію поняття муніципально-правових відносин, які пропонується розуміти, як особливий вид публічно-правових відносин, врегульованих нормами конституційного та муніципального права, обов'язковим суб'єктам яких є територіальна громада (об'єднана громада) або сформований нею представницький орган, та який виникає у сфері реалізації місцевого самоврядування, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування та формування системи органів місцевого самоврядування з метою реалізації прав та інтересів членів відповідної громади та інтересів усієї громади;

– історико-правову періодизацію розвитку місцевого самоврядування, яка включає п'ять етапів: 1) період Київської Русі – IX-XII ст.ст.; 2) період європеїзації українських земель (поширення Магдебурзького права – XIII-XV ст.ст.); 3) період національного самовизначення та запровадження

державотворчих традицій (період Запорізької Січі та Гетьманської держави – XVI-XVII ст.ст.); 4) період занепаду місцевого самоврядування, який включає два історичних етапи: перебування українських земель у складі Російської, Австро-Угорської імперій та Польщі – XVIII-XX ст.ст.; 5) сучасний період (після проголошення незалежності України – з 1991 р. по теперішній час);

– науковий підхід до визначення переваг об'єднаної територіальної громади, утвореної у результаті реформування місцевого самоврядування: 1) в результаті об'єднання територіальні громади отримують більший обсяг фінансування, зміцнюють свій організаційний та кадровий потенціал, що в свою чергу виступає важливим чинником їх спроможності, тобто отримання реальної можливості для реалізації своїх повноважень; 2) створення спроможних територіальних громад є платформою для децентралізації влади, внаслідок якої органи місцевого самоврядування отримують реальну владу на місцях; 3) в кінцевому підсумку ефективна організація місцевого самоврядування є необхідною умовою для подальшої демократизації суспільства та державних інститутів, розвитку прямої демократії на місцевому рівні тощо;

– визначення поняття спроможності об'єднаної територіальної громади як забезпеченої міжнародним правом, Конституцією та законами України фінансової, адміністративно-територіальної, ресурсної, організаційно-інституційної, законодавчої, міжмуніципальної можливості та здатності об'єднаної територіальної громади та утворених нею органів самостійно вирішувати питання місцевого значення, надавати якісні адміністративні послуги членам громади, задовольняти інші потреби об'єднаної територіальної громади;

– класифікацію функцій об'єднаної територіальної громади, в основу якої покладено зміст відповідних функцій, тобто їх системну спрямованість: 1) установча функція; 2) управлінська функція; 3) правотворча функція; 4) дорадчо-консультативна функція; 5) захисна функція; 6) контрольна функція;

7) функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади;

– систематизацію видів відносин органів державної виконавчої влади з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами: 1) здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування під час реалізації останніми як представницькими органами об'єднаної територіальної громади делегованих повноважень; 2) методичне та інформаційне забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад; 3) участь територіальних громад (об'єднаних громад) безпосередньо та через інститути громадянського суспільства у прийнятті державних рішень;

– узагальнення підстав та видів муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, зокрема до муніципально-правових санкцій віднесено: дострокове припинення повноважень (відкликання), визнання неправомірними та скасування прийнятих рішень; підставами застосування муніципально-правових санкцій є: порушення Конституції та/або законів України; невиконання або неналежне виконання обов'язків, покладених на відповідний орган місцевого самоврядування Конституцією та законами України; перевищення повноважень відповідними органами та їх посадовими тощо;

– науковий підхід до визначення пріоритетних напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади залежно від предметної сфери: 1) формування та реалізація державної регіональної політики; 2) взаємодія у сфері прийняття та реалізації регуляторних актів; 3) взаємодія у сфері землеустрою та прийняття (розроблення, затвердження, погодження) документації із землеустрою; 4) взаємодія у сфері благоустрою населених пунктів, містобудування та планування територій тощо; 5) взаємодія у сфері оборони щодо організації

добровільних формувань територіальних громад, організації мобілізаційної підготовки тощо;

– класифікацію форм взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, до яких віднесено: утворення спільних робочих груп щодо розробки проектів документів державної регіональної політики; організація та проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження змісту актів державного регіонального розвитку; організація та проведення громадських слухань, консультацій з територіальною громадою щодо визначення напрямів регіонального розвитку тощо;

– пропозиції щодо конституювання муніципальної реформи, для чого в Основному Законі держави запропоновано закріпити такі головні питання у сфер організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні: 1) удосконалення організації адміністративно-територіального устрою України; 2) засади організації місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування, інших форм самоорганізації населення; 3) форми взаємодії територіальної громади, органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної влади; засади та форми здійснення державного контролю за органами місцевого самоврядування; 4) повноваження територіальних громад, фінансова та матеріальна основи організації та діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування тощо;

дістали подальший розвиток:

– теоретичні розробки щодо виокремлення проблемам здійснення реформи місцевого самоврядування, до яких віднесено: 1) неурегульованість деяких процедур та етапів реалізації реформи (порядку проведення місцевих референдумів, чітких строків призначення перших, проміжних місцевих виборів тощо); 2) відсутність належних організаційних умов для подальшого провадження реформи (не створено реєстр угод про співробітництво територіальних громад); 3) значні руйнування та пошкодження об'єктів

житлового фонду, громадської забудови та інфраструктури окремих населених пунктів тощо;

– підхід до запровадження в Україні агломерації, як більш тісної та сутнісно більш глибокої взаємодії між територіальними громадами міст, спрямованої на вирішення нагальних проблем місцевого значення (наприклад, ремонт доріг, утилізація відходів, благоустрій територій спільного користування, утворення спільних комунальних підприємств тощо), а також утворених з метою забезпечення перспективного розвитку територій (наприклад, утворення спільних комунальних підприємств з метою залучення інвестицій на реалізацію глобальних завдань розвитку територій тощо);

– ідеї про удосконалення правового регулювання окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування у такий спосіб: 1) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнити процедуру дострокового відкликання сільських, селищних, міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування, крім депутатів місцевих рад; 2) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділити територіальну громаду (об'єднану громаду) повноваженнями щодо тимчасового зупинення дії (накладення вето) рішення органу та посадової особи місцевого самоврядування з одночасним оскарженням його до суду та визначити процедуру такого зупинення; 3) ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» доповнити такими підставами відкликання депутата місцевої ради: порушення вимог депутатської етики, визначених статтею 8 цього Закону; систематичне ухилення від обов'язку щодо підтримання зв'язку з виборцями, відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою);

– практичні рекомендації щодо підвищення ефективності здійснення муніципальної реформи на основі зарубіжного досвіду у цій сфері, а саме – шляхом: закріплення основних принципів організації та здійснення місцевого самоврядування, визначених в Європейській хартії місцевого

самоврядування, у конституціях відповідних держав; формування адміністративно-територіального устрою таким чином, щоб утворені громади мали реальну спроможність виконувати покладені на них завдання, та з урахуванням думки громади, історичних та культурних зв'язків, господарської доцільності; наділення представників громад можливістю безпосередньої участі у законотворчому процесі через представницький орган, у якому адміністративно-територіальні одиниці мають не відповідну частину голосів залежно від розміру одиниці тощо.

Практичне значення одержаних результатів. Розроблені автором концептуальні положення можуть бути використані в процесі подальшого дослідження проблем науки конституційного права та суміжних галузей права. Викладені в дисертаційному дослідженні висновки й пропозиції можуть бути використані в:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого опрацювання проблемних питань у сфері здійснення муніципальної реформи та об'єднання територіальних громад;

– *правотворчості* – під час вдосконалення чинного конституційного законодавства, яке регулює правовий статус об'єднання територіальних громад та організації місцевого самоврядування в Україні тощо;

– *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення практики застосування конституційного законодавства України, вирішення спірних питань у сфері здійснення муніципальної реформи та процесу об'єднання територіальних громад, підготовки рішень сесій та рішень виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування та ін. (довідка Згурівської територіальної громади Броварського району Київської області № 15 від 6.02.2023 р.);

– *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Конституційне право України», «Порівняльне конституційне право», «Конституційне право зарубіжних країн», «Муніципальне право», «Місьцеве самоврядування в Україні»,

«Муніципальний процес», «Адміністративне право», «Форми безпосереднього народовладдя», «Виборче право України» тощо. Висновки та пропозиції дисертації також можуть бути використані для вдосконалення навчальних програм перспективного й поточного характеру, навчальних і тематичних планів із наведених дисциплін.

Результати дисертаційного дослідження впроваджено в навчальні процеси юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» (довідка № 46 від 20.02.2023 р.), кафедри міжнародного права та галузевих правових дисциплін Київського університету права Національної академії наук України (довідка № 1/1 від 11.01.2023 р.), кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (довідка № 010/23 від 11.02.2023 р.), факультету управління фінансами та бізнесу Львівського національного університету імені Івана Франка (довідка № 107 від 02.02.2023 р.), кафедри національного, міжнародного права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету (довідка № 11/23 від 14.02.2023 року), кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно - правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія» (довідка № 20 від 13.02.2023 р.), кафедри спеціальних юридичних дисциплін Рівненського інституту права Київського університету права Національної академії наук України (довідка № 04/23 від 23.01.2023 р.), також результати дисертаційного дослідження використовуються Чортківською міською радою Тернопільської області під час підготовки рішень сесії та рішень виконавчого комітету (довідка №5 від 14.02.2023 року).

Особистий внесок здобувача. Висновки та пропозиції, що становлять наукову новизну дисертації, розроблені автором самостійно. Для обґрунтування деяких висновків використовувались праці інших учених, на які обов'язково зроблено посилання. Наукові ідеї та розробки, що належать авторам праць, опублікованих у співавторстві з дисертантом, у дисертації не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Підсумки роботи загалом, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені дисертантом на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях. Серед них – Науково-практична конференція (29-30 грудня 2017 року, м. Одеса), Міжнародна науково-практична конференція «Муніципальна реформа в контексті Євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (2017 рік, м. Київ), Науково-практична конференція «Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики» (2018 рік, м. Львів), Наукова конференція «Юридичні науки: Історія, сучасний стан та перспективи досліджень» (11-12 травня 2018 року, м. Київ), Наукова конференція «Закарпатські правові читання» (19-21 квітня 2018 року, м. Ужгород), Наукова конференція «Треті таврійські юридичні наукові читання» (18-19 травня 2018 року, м. Київ), Наукова конференція «Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки» (23 листопада 2018 року, м. Ірпінь), Наукова конференція «Публічне право України: пошук оптимальних моделей правового регулювання» (9-10 листопада 2018 року, м. Київ), Наукова конференція «Юридична наука в 21 столітті: перспективи та пріоритетні напрями досліджень» (11-12 травня 2018 року, м. Запоріжжя), Наукова конференція «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (5-6 жовтня 2018 року, м. Дніпро), Наукова конференція «Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку» (12-13 жовтня 2018 року, м. Київ), Наукова конференція «Децентралізація влади в Україні: перші кроки та перспективи подальшого конституційного забезпечення» (4 червня 2019 року, м. Київ), Наукова

конференція «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України» (2020 рік, м. Київ), Наукова конференція «Децентралізація публічної влади в Україні. Здобутки, проблеми та перспективи» (2021 рік, м. Львів), Наукова конференція «Конституція України: ціннісний вимір 25-річного досвіду державотворення та правоутворення» (2021 рік, м. Київ).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено в 42 наукових працях, зокрема в індивідуальній монографії, у розділі колективної монографії, у 23 статтях, що опубліковані у фахових виданнях України, наукових періодичних виданнях інших держав і наукових періодичних вітчизняних виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних, 3 статтях у зарубіжних виданнях, внесених до міжнародних наукометричних баз даних (Scopus/ Web of Science); у 14 тезах доповідей на конференціях.

Структура й обсяг роботи зумовлена метою й завданнями дослідження та складається з вступу, п'яти розділів, що містять двадцять один підрозділ, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 442 сторінки, з яких основного тексту – 354 сторінки. Список використаних джерел налічує 545 найменувань і становить 58 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Конституційно-правова природа об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин

Досліджуючи питання об'єднання територіальної громади, як суб'єкта муніципально-правових відносин, варто зупинитися на визначенні юридичної природи та видів таких правовідносин.

У науковій літературі зазначається, що правовідносини – це спеціальний вид відносини, які виникають у суспільстві і регулюються правовими нормами та сутність яких розкривається через те, що вони є результатом дії правової норми [1, с. 53].

При цьому, виступаючи різновидом правових відносин, муніципальні правовідносини характеризуються певними особливостями, що вирізняють з-поміж системи інших правових відносин. Передусім, варто вказати на їх публічно-правових характер, який обумовлений тим, що ці правовідносини виникають головним чином у зв'язку з реалізацією територіальною громадою (об'єднаною громадою) публічної місцевої влади.

У науковій літературі публічно-правові відносини визначаються, як «особливий вид суспільних відносин, учасники яких мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, у яких хоча б однією із сторін є суб'єкт владних повноважень (зокрема, орган державної влади, місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт, під час здійснення ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень), завданнями яких є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб» [2, с. 99].

Між тим, у деяких видах муніципально-правових відносин безпосереднім суб'єктом публічної влади виступає саме громада (наприклад, відносини, що виникають у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення

на місцевих виборах або загальних зборах територіальної громади або об'єднаної громади).

У вітчизняній науці конституційного права не склалось єдиного підходу до розуміння поняття муніципально-правових відносин. На цій підставі можна дійти до висновку, що у муніципально-правових відносинах, обов'язковим учасником яких є територіальна громада (об'єднана громада) або її представницький орган, суб'єктом реалізації місцевої публічної влади є орган місцевого самоврядування, але носієм та джерелом такої влади виступає відповідна територіальна громада (об'єднана громада).

Так, П. М. Любченко визначає муніципально-правові відносини як урегульовані нормами спеціальної галузі права – муніципального права, суспільні відносини, що виникають під час здійснення місцевого самоврядування. Зміст таких правовідносин, на думку науковця, складають організація і здійснення місцевої публічної влади (публічно-правова сфера) і саморганізація локальних співтовариств [3, с. 30].

Аналізуючи наведене визначення поняття муніципально-правових відносин, можна дійти до висновку про те, що науковець ототожнює муніципальні правовідносини та правовідносини, що складаються у сфері місцевого самоврядування, виокремлюючи у них дві складові – публічно-владну, пов'язану з реалізацією публічної влади на місцях відповідними суб'єктами, та самоорганізації і співробітництва.

У свою чергу, П. А. Трачук вважає, що «муніципально-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані муніципально-правовими нормами, тобто відносини, юридичні права та обов'язки учасників яких визначені згідно з приписами норм муніципального права» [4, с. 16].

Слід зазначити, що наведене визначення не дає чіткого уявлення про сутність та зміст муніципальних правовідносин, оскільки норми муніципального права, як і інших галузей права, регламентують різні види та типи правовідносин, що складаються у сфері місцевого самоврядування, господарської діяльності, цивільні правовідносини. У зв'язку з цим, така

ознака, як урегулювання прав та обов'язків учасників правовідносин нормами муніципального права, не є достатньою для відмежування їх від інших, особливо суміжних, правовідносин.

Досліджуючи питання щодо сутності муніципально-правових відносин, необхідно визначити їх структуру: суб'єктно-об'єктний склад та зміст.

Коло суб'єктів, тобто учасників муніципально-правових відносин є досить широким та включає у себе територіальні громади, об'єднані громади, асоціації, органи самоорганізації населення, органи державної влади та місцевого самоврядування тощо. У системі суб'єктів муніципальних правовідносин виокремлюється правомочна сторона, яка володіє відповідними муніципальними правами, та зобов'язана – несе юридичні обов'язки, що кореспондують між собою. До правомочних суб'єктів передусім слід віднести територіальну громаду (об'єднану громаду), органи самоорганізації населення, асоціації територіальних громад. При цьому, органи місцевого самоврядування, органи державної влади та інші суб'єкти залежно від виду муніципально-правових відносин є як уповноваженими, так і зобов'язаними суб'єктами.

Що стосується об'єктів, то слід зазначити, що у правовій науці під об'єктами правовідносин пропонується розуміти такі матеріальні та нематеріальні (духовні, соціальні та ін.) блага, з приводу яких правовідносини виникають, видозмінюються або припиняються [5, с. 195].

Іншими словами об'єкти муніципально-правових відносин – це те, задля чого суб'єкти вступають у ці правовідносини, на що спрямовані реалізація прав та виконання обов'язків таких суб'єктів. Зокрема, об'єктами муніципально-правових відносин є: об'єкти комунальної власності, включаючи землі комунальної власності, фінансові та природні ресурси, а також немайнові блага – культурні та духовні цінності, традиції відповідної громади, освітні ресурси тощо.

Важливим елементом правовідносин є їх зміст, під яким, зазвичай, розуміють урегульовану правовими нормами систему суб'єктивних прав та

юридичних обов'язків, якими наділяються суб'єкти таких правовідносин [5, с. 196].

Так, зміст муніципально-правових відносин складають такі кореспондуючі між собою права уповноваженого (правомочного) суб'єкта та обов'язки зобов'язаного суб'єкта: обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування; брати участь у прийнятті рішень при вирішенні питань місцевого значення; приймати участь у референдумах, громадських слуханнях; заявляти місцеві ініціативи; бути присутніми на пленарних засіданнях відповідної ради тощо.

І. А. Галіахметов вважає, що юридичний зміст муніципально-правового відношення формується у результаті відповідного волевиявлення його учасників, дії юридичних норм, а також згідно з рішенням органів місцевого самоврядування. При цьому, на думку вченого, учасники відносини у сфері місцевого самоврядування, на відміну від муніципально-правових відносин, як правило, самостійно визначають як перелік, так і обсяг суб'єктивних прав і обов'язків у силу превалювання у цивільному, житловому та господарському законодавстві норм диспозитивного характеру, а отже, майнові відносини між ними мають приватноправовий тип власної природи реалізації [6, с. 40].

Таким чином, вчений фактично розмежовує муніципально-правові відносини та відносини, які складаються суто у зв'язку з реалізацією місцевого самоврядування, вважаючи, що другий вид правовідносин більше тяжіє до приватно-правових, оскільки відрізняється диспозитивним характером норм регулювання відповідних правовідносин.

Оцінюючи даний підхід, необхідно пригадати, що місцеве самоврядування – це право та достатній рівень спроможності громади вирішувати самостійно та під власну відповідальність питання місцевого значення. Тобто, правовідносини, що складаються у сфері місцевого самоврядування охоплюють собою, як публічно-управлінські (наприклад, реалізація публічної місцевої влади органами місцевого самоврядування), так

і приватно-правові (наприклад, господарська діяльність органу місцевого самоврядування, укладення господарсько-правових угод тощо) правовідносини, які пов'язані з вирішенням територіальною громадою самостійно або через органи місцевого самоврядування питання місцевого значення [7].

На цій підставі необхідно погодитись з думкою І. А. Галіахметова з приводу нетотожності муніципально-правових правовідносин та тих, що виникають у сфері місцевого самоврядування, оскільки останні є більш широкими та включають у себе, однак не обмежуються, муніципально-правові відносини. Останні ж у свою чергу, охоплюють публічно-правову сферу здійснення місцевого самоврядування.

Виходячи з проведеного вище аналізу, можна сформулювати таке визначення муніципально-правових відносин: це особливий вид відносин, врегульований нормами муніципального права, обов'язковим суб'єктом яких є територіальна громада (об'єднана громада), сформований нею представницький орган, та який виникає у сфері реалізації місцевого самоврядування, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування та формування системи органів місцевого самоврядування з метою реалізації прав та інтересів членів відповідної громади та інтересів усієї громади.

Науковці висловлюють різні пропозиції щодо визначення системи муніципально-правових відносин.

Так, П. А. Трачук виокремлює декілька критеріїв класифікації досліджуваного виду правовідносин. Зокрема, за змістом муніципально-правові відносини науковець поділяє на: 1) ті, які виникають у процесі організації місцевого самоврядування; 2) ті, які постають під час реалізації власних завдань та функцій місцевого самоврядування; 3) ті, які виникають під час реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [4, с. 16].

Дана класифікація має важливе практичне значення, оскільки дозволяє розмежувати організаційну та функціональну складову муніципально-

правових відносин, адже завданням місцевого самоврядування у першу чергу є побудова дієвої системи представницьких органів, здатних належним чином виконувати власні функції.

Отже, муніципально-правові відносини охоплюють собою досить широку сферу суспільних публічних правовідносин на місцевому рівні. За змістом ці правовідносини можна поділити на такі групи, зокрема:

- 1) відносини, пов'язані з місцевими виборами та референдумами;
- 2) правовідносини у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, звітування відповідних органів про свою діяльність перед об'єднаною територіальною громадою;
- 3) правовідносини у сфері публічного управління на місцях: розроблення та реалізація місцевих соціально-економічних програм, управління розвитком територій, прийняття правових актів місцевого значення тощо;
- 4) правовідносини, пов'язані з володінням та розпорядженням комунальною власністю;
- 5) правовідносини у бюджетній сфері, зокрема, щодо формування та розпорядження коштами місцевих бюджетів;
- 6) правовідносини у сфері муніципального співробітництва.

Розглянемо особливості кожного із зазначених видів муніципально-правових відносин.

Так, відносини, пов'язані з місцевими виборами та референдумами, являють собою той вид муніципальних правовідносин, який обумовлює організацію місцевого самоврядування, а також реалізацію форм безпосередньої місцевої демократії.

Суб'єктами цього виду правовідносин є Центральна виборча комісія, територіальні виборчі комісії, виборці або громадяни – учасники референдуму, а також відповідний орган місцевого самоврядування, що приймає рішення про проведення місцевого референдуму, кандидати в депутати, на посади сільського, селищного, міського голови, старости, політичні партії тощо.

Муніципально-правові відносини, що виникають у сфері організації та проведення місцевих виборів, регулюються Виборчим кодексом України [8] та у відповідній частині Законом України «Про місцеві вибори» [9]. Однак, правовідносини щодо проведення місцевих референдумів наразі не врегульовані на законодавчому рівні.

У ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише згадується про можливість проведення місцевого референдуму [10].

Варто зауважити, що з метою забезпечення ефективної участі територіальної громади та об'єднаної територіальної громади в муніципально-правових відносинах щодо реалізації місцевого самоврядування у прямих формах, варто ухвалити низку законів, що закріплюють деякі види участі об'єднаної територіальної громади у здійсненні функцій місцевого самоврядування.

На розгляді Верховної Ради України знаходяться два законопроекти: «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» реєстр. № 2467 від 24 березня 2015 р. [11], «Про місцевий референдум» реєстр. № 5512 від 19 травня 2021 р. [12].

Перший законопроект пропонував запровадити поняття «мікрогромада» та регламентує порядок проведення загальних зборів мешканців громади [13]. Проект Закону «Про місцевий референдум» визначає процедуру, організаційні та фінансові засади проведення місцевих референдумів [12].

Ухвалення вищезазначених законів сприятиме подальшому розвитку прямих (безпосередніх) форм реалізації місцевого самоврядування територіальними громадами та їх об'єднаннями. Проте, законопроект № 2467 було відкликано 29 серпня 2019 р.

До найбільш позитивних здобутків законопроекту, відзначених науковцем В. Федоренко, відносяться: чітке унормування термінів «місцевий референдум», «питання місцевого значення» та інших; визначення основних видів місцевого референдуму, включаючи і місцеві референдуми;

законодавче закріплення принципів місцевого референдуму, що відображують основні міжнародні стандарти у сфері референдної демократії; встановлення предмета місцевого референдуму та унормування питань, які виражають його зміст, тобто питань місцевого значення, а також вимог щодо «формули» місцевого референдуму; регулювання особливостей порядку проведення місцевого референдуму на території міста з районним поділом [14, с. 66-67].

Що стосується правовідносин, які виникають під час реалізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, звітування відповідних органів про свою діяльність перед об'єднаною територіальною громадою, то їх суб'єктами є учасники територіальної громади, територіальна та об'єднана територіальна громада, органи місцевого самоврядування.

Формами реалізації цих повноважень територіальною громадою (об'єднаною громадою) є участь у громадських слуханнях, заслуховування різноманітних звітів, зокрема щодо реалізації соціально-економічних та інших програм, виконання основних показників місцевих бюджетів тощо.

Особливістю даного виду муніципально-правових відносин є те, що суб'єкт, наділений публічно-владними повноваженнями, - конкретний орган місцевого самоврядування у цих правовідносинах є підзвітним та підконтрольним територіальній громаді (об'єднаній громаді).

Муніципально-правові відносини у сфері публічного управління на місцях включають: розроблення та реалізацію місцевих соціально-економічних програм, управління розвитком територій, прийняття правових актів місцевого значення тощо.

Так, відповідно до ст. 143 Конституції України обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання [15].

Суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями у таких правовідносинах, виступають відповідні органи місцевого самоврядування, а

також територіальна та об'єднана територіальна громада (у правовідносинах щодо інформування громади про хід та результати виконання програм соціально-економічного розвитку).

З цього приводу варто зауважити, що Конституційний Суд України на підставі системного аналізу положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 10, ст.ст. 16, 17, 18, 25, 26 та інших) дійшов до висновку, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу [16].

Одним із видів муніципальних правовідносин є відносини, пов'язані з володінням та розпорядженням комунальною власністю.

Конституція України визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання та ін. [15].

На думку В. М. Алексєєва, управління комунальною власністю територіальної громади – це система заходів, необхідних для забезпечення належної організації та здійснення підприємствами, установами та організаціями, що відносяться до комунальної власності відповідної територіальної громади, своїх завдань та функцій [17, с. 12].

Разом з тим, деякі науковці вважають, що існуюча система управління власністю, зокрема, комунального сектора, є малоефективною, оскільки таке управління не ґрунтується на системності, професійності, сучасних підходах управління, а характеризується недостатнім рівнем правового регулювання, відсутністю належної методологічної бази [18, с. 150].

Муніципальні правовідносини у бюджетній сфері, зокрема, щодо формування та розпорядження коштами місцевих бюджетів, реалізуються шляхом здійснення таких повноважень:

розробка, подання на розгляд та затвердження проекту місцевого бюджету ради відповідного рівня;

визначення та обґрунтування у порядку реалізації регуляторної політики тарифів на різноманітні послуги (за виключенням деяких видів тарифів, зокрема на енергію та водопостачання тощо);

визначення порядку та напрямків витрачання коштів та використання комунального майна або майна, яке є у спільній власності територіальних громад;

проведення у порядку, встановленому бюджетним законодавством, фінансування видатків з місцевого бюджету тощо.

Ще одним видом муніципально-правових відносин є правовідносини, що виникають у сфері муніципального співробітництва.

Оскільки тривалість та достатня складність процесу добровільного об'єднання територіальних громад не викликає сумнівів, то відповідно, у процесі реалізації окремих етапів такого об'єднання органам державної влади та місцевого самоврядування слід підтримувати постійний діалог з громадськістю та налагоджувати комунікацію між різними рівнями публічного управління [19, с. 53].

Форми співробітництва визначені у ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [20].

Отже, якщо територіальна та об'єднана територіальна громади беруть участь у правовідносинах співробітництва у муніципальній сфері, то важливими умовами ефективності цього співробітництва є закріплення відповідних умов у договорі, що підлягає реєстрації (ст. 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»).

Як вірно зазначається в науковій літературі, співробітництво територіальних громад спрямовано на створення взаємовигідних умов для

суб'єктів такого співробітництва, що виражається в об'єднанні та акумуляції спільних ресурсів, підвищенні якості та доступності надання адміністративних послуг, покращенні інвестиційного регіонального клімату тощо [21, с. 8].

Варто зазначити, що здійснення співробітництва у різних формах між територіальними громадами, у тому числі неоднакового рівня, є загальноприйнятою у європейських державах практикою. У науковій літературі виокремлюють такі форми співробітництва у державах Європи, що виникають на муніципальному рівні: 1) співробітництво, що ґрунтується на неформальній основі, тобто таке, у якому не виникає необхідності у будь-якому юридичному закріпленні його умов; 2) частково формальне співробітництво, що ґрунтується на міжмуніципальних договірних принципах; 3) співробітництво, що виникає на міжмуніципальному рівні та засноване на спільному використанні комунальної власності з метою підвищення якості послуг, що надаються; 4) співробітництво на міжмуніципальному рівні, яке має форму інтегрованої моделі взаємодії між різними територіальними громадами [22, с. 42].

Національний інститут стратегічних досліджень виокремлює низку перешкод в реалізації співробітництва між територіальними громадами, серед яких:

– не достатній рівень інформованості учасників правовідносин співробітництва, зокрема сільським, селищним або міським головою, депутатами місцевих рад і членами територіальної громади, щодо можливостей укладання договорів про співробітництво з іншими громадами в рамках місцевої ініціативи;

– ініціатори співробітництва не мають достатньої компетенції щодо підготовки пропозицій та необхідних юридичних документів для ініціювання співробітництва та організації процесу укладання договорів.

– ініціатори не вміють враховувати інтереси іншої сторони при визначенні умов договору, не володіють навичками ведення переговорів, та

мають низькі управлінські якості, що стосується пошуку компромісів та досягнення консенсусу.

– територіальні громади мають низьку фінансову спроможність, оскільки їх фінансування залежить від дотацій та не має стабільних джерел доходів [23, с. 34].

При дослідженні питання муніципально-правових відносинах, варто акцентувати увагу на тому, що межі муніципального співробітництва територіальних громад (об'єднаних громад) постійно розширюються.

Зокрема, у зв'язку з появою європейського муніципального права та євроінтеграційними процесами, що відбуваються в Україні, при виробленні підходів до національного регулювання муніципально-правових відносин, слід враховувати європейські тенденції в цій сфері.

Так, Н. В. Камінська зауважує, що специфіка сучасних тенденцій розвитку місцевого самоврядування зумовлює необхідність врахування особливостей правових систем міжнародних міжурядових організацій регіонального масштабу. Поряд із державами, це ті суб'єкти, які характеризуються великим обсягом міжнародної правосуб'єктності, причому спостерігається тенденція до поступового її збільшення. Саме Рада Європи, ЄС та інші організації забезпечили розроблення і прийняття європейських правових демократичних стандартів, підтримку реформ у сфері місцевого і регіонального розвитку, співпрацю європейських країн [24, с. 112].

Йдеться, наприклад, про сприяння таких міжнародних неурядових організацій, як Міжнародна спілка охорони природи, природних ресурсів (WCU, 1948 р.), Всесвітній фонд дикої природи (WWF, 1961 р.), Римський клуб (1968 р.), Грінпіс (англ. – Greenpeace, 1971 р.), Всесвітня комісія з навколишнього середовища, Міжнародна організація «Безпечна охорона здоров'я» (HCWH), Міжнародна амністія (Amnesty International) та ін., сталому економічному розвитку громад та захисту довкілля [25, с. 67].

І. Р. Тимечко акцентує увагу на тому, що враховуючи поглиблення транскордонного співробітництва реалізація спільних ініціатив, заходів,

проектів, програм та стратегій у конкретних сферах передбачає координацію співробітництва та накопичення ресурсів на визначений період з метою спільного здійснення відповідних заходів; формування транскордонних об'єднань як добровільних об'єднань суб'єктів та/або учасників транскордонного співробітництва між Україною та сусідніми державами відбувається відповідно до угоди про транскордонне співробітництво [26, с. 168].

Таким чином, проведений у даному підрозділі науково-правовий аналіз дає підстави для наступних висновків та узагальнень.

1. Муніципально-правові відносини – це особливий вид правових відносин, врегульованих нормами муніципального права, обов'язковим суб'єктам яких є територіальна громада (об'єднана громада) або сформований нею представницький орган, та який виникає у сфері реалізації місцевого самоврядування, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування та формування системи органів місцевого самоврядування з метою реалізації прав та інтересів членів відповідної громади та інтересів усієї громади.

2. Муніципально-правові відносини охоплюють собою досить широку сферу суспільних публічних правовідносин на місцевому рівні, зокрема:

- 1) відносини, пов'язані з місцевими виборами та референдумами;
- 2) правовідносини в сфері здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, звітування відповідних органів про свою діяльність перед об'єднаною територіальною громадою;
- 3) правовідносини у сфері публічного управління на місцях: розроблення та реалізація місцевих соціально-економічних програм, управління розвитком територій, прийняття правових актів місцевого значення тощо;
- 4) правовідносини, пов'язані з володінням та розпорядженням комунальною власністю;
- 5) правовідносини у бюджетній сфері, зокрема, щодо формування та розпорядження коштами місцевих бюджетів;
- 6) правовідносини у сфері муніципального співробітництва.

3. Для удосконалення законодавства у сфері регулювання муніципально-правових відносин необхідно: 1) прийняти закони України «Про місцевий референдум», «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» з метою вирішення важливих питань місцевого значення за прямої (безпосередньої) участі жителів громади; 2) розширити види можливого співробітництва громад, закріпивши у Законі України «Про співробітництво територіальних громад» такі з них, як тимчасові (недоговірні) та міжмуніципальні; 3) закласти удосконалений правовий статус органів самоорганізації населення у Законі України «Про органи самоорганізації населення», визначивши порядок виконання відповідними суб'єктами діяльності в господарській сфері, більш широке коло повноважень щодо створення об'єднання на різних рівнях [27, с. 40].

1.2. Види суб'єктів муніципально-правових відносин та місце серед них об'єднаної територіальної громади

Реалізація завдань та функцій місцевого самоврядування є необхідною умовою для становлення демократичної, правової та соціальної держави. При цьому важливо зазначити, що форми організації місцевого самоврядування у різних країнах можуть відрізнятися, оскільки така організація, зазвичай, ґрунтується на політичних, культурних, історичних особливостях та обумовлена специфікою територіального устрою, прийнятою у відповідній державі [28].

При цьому, у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування складається особливий тип правовідносин – муніципально-правові відносини. Головним суб'єктом цих правовідносин виступає територіальна громада та об'єднана територіальна громада.

Саме поняття «муніципальний» у науковій літературі, як правило, вживається у контексті «місцевий», «регіональний». Термін «муніципалітет» походить від назви органу місцевого самоврядування в буржуазних країнах [29, с. 827]. Тож, в загальному розумінні термін «муніципальний» означає

«місцевий», «пов'язаний з місцевим самоврядуванням», «місцевий орган» тощо.

У науковій літературі чимало досліджень присвячено темі муніципально-правових відносин, а також окремих аспектів даної проблематики. Досить чисельну групу становлять дослідження, у яких порушується питання організації та функціонування територіальної громади, як первинного суб'єкта муніципально-правових відносин, зокрема, це наукові праці таких вчених, як: О. В. Батанов [30-32], Н. М. Батанова [33], М. О. Баймуратов [34], Л. А. Білуха [35], О. Ю. Мороз [36], Х. О. Патицька [37], В. Ф. Погорілко [38], І. Р. Тимечко [26] та ін.

Деякі науковці розглядають загально-теоретичні питання муніципально-правових відносин та їх суб'єктів у підручниках та навчальних посібниках, зокрема, такі науковці, як: І. А. Галіахметов [6], П. М. Любченко [3], П. А. Трачук [4] та ін.

Історико-правий аспект становлення та розвитку муніципально-правових відносин та суб'єктів цих правовідносин досліджували такі вчені, як: М. О. Баймуратов та В. А. Григор'єв [39], С. В. Кондратюк [40], Ю. О. Куц, В. В. Мамонова та О. К. Чаплигін [41], Х. М. Моряк-Протопопова [42] та ін.

В окрему групу також доцільно виокремити деякі наукові роботи, які характеризують особливості європейської моделі організації та функціонування місцевого самоврядування та визначають засади її інтеграції у вітчизняну систему місцевого самоврядування, наприклад, роботи таких науковців, як: Н. В. Камінська [24], С. А. Панасюк [43] та ін.

Традиційним для вітчизняної науки конституційного права є підхід, відповідно до якого суб'єктом муніципально-правових відносин (як власне, будь-якого правового відношення) визначається учасник таких правовідносин, наділений достатнім рівнем правосуб'єктності, щоб володіти правами та нести обов'язки у відповідній сфері. Водночас, серед науковців

відсутній єдиний підхід до визначення системи суб'єктів досліджуваного типу правовідносин.

Так, на думку В. Ф. Погорілка та О. Ф. Фрицького, суб'єктами муніципально-правових відносин є: «Український народ, Українська держава; органи державної влади; політичні партії і громадські організації, їх об'єднання і осередки; громадяни України» та ін. [38, с. 215].

Наведений вище підхід науковців до визначення системи суб'єктів муніципально-правових відносин відповідає широкому розумінню поняття «суб'єкт муніципально-правових відносин» оскільки передбачає включення до системи відповідних суб'єктів не тільки конкретно визначених учасників, але й народ України, Українську націю, людину та громадянина.

На противагу широкому підходу, у науковій літературі склалась концепція, відповідно до якої фізичні особи в муніципально-правові відносини можуть вступати тільки після того, як така фізична особа набуває членства у відповідній територіальній громаді, а після того, як таке членство припинилося, така особа втрачає можливість бути суб'єктом муніципально-правових відносин [44, с. 43].

Іншими словами, на думку деяких вчених, такі суб'єкти як народ, нація, людина можуть бути учасниками муніципальних правовідносин лише у складі територіальної громади, будучи, зокрема, її членом, оскільки тільки за таких умов вони наділяються муніципальною правосуб'єктністю.

Подібний підхід цілком узгоджується з позицією законодавця, який у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] до системи місцевого самоврядування не включає народ України, людину та громадянина. Разом з тим, цей же Закон суб'єктом загальних зборів (ст. 8), місцевої ініціативи (ст. 9), громадського слухання (ст. 13) визначає громадян – членів відповідної громади. Теж саме стосується участі у виборах до органів місцевого самоврядування, у яких відповідно до Виборчого кодексу України [8] приймають участь виборці – громадяни України, які мають право

голосу відповідно до статті 70 Конституції України та проживають на території відповідного територіального округу (ст. 3).

Отже, необхідною умовою для того, щоб людина або громадянин володів муніципальною правосуб'єктністю, є його дійсне членство у певній територіальній громаді (об'єднаній громаді).

Проаналізувавши практику Європейського суду з прав людини, О. В. Батанов зробив висновок про те, що ще не існує достатньої й усталеної практики та єдиної точки зору щодо захисту муніципальних прав людини та досить невмотивована позиція щодо суб'єктів звернення до Європейського суду з прав людини (в контексті можливості звернення від місцевих співтовариств чи органів місцевого самоврядування). Однак у контексті особистого розсуду суддів вона вже починає проявлятися, зокрема, шляхом визнання прав людини, як представника громади, на звернення до суду щодо захисту інтересів громади [44, с. 70-71].

На цій підставі слід підтримати точку зору, відповідно до якої людина та громадянин, як члени територіальної громади (об'єднаної громади), є суб'єктами муніципально-правових відносин.

Отже, суб'єкти муніципально-правових відносин наділені правосуб'єктністю, що дозволяє їм ставати активними учасниками відповідних правовідносин. Саме муніципальна правосуб'єктність, її достатній обсяг є показовою ознакою суб'єкта муніципально-правових відносин.

Серед елементів правосуб'єктності суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування у науковій літературі традиційно виокремлюють— правоздатність та дієздатність та деліктоздатність, яка є складовою частиною дієздатності [45, с. 189].

Водночас, муніципальна дієздатність передбачає здатність суб'єкта своїми діями набувати права, створювати для себе юридичні обов'язки. У конкретному виразі йдеться про практичну здатність відповідного суб'єкта реалізовувати свою муніципальну правоздатність у межах конкретних

муніципальних правовідносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування [46, с. 157].

Деліктоздатність розглядається як важлива умова для участі суб'єктів муніципального права у деяких видах правовідносин, зокрема це стосується правовідносин деліктного виду. Участь у вказаних правових відносини, натомість, не викликає потреби в активному волевиявленні інших суб'єктів права, які визнаються винними у вчиненні порушення, проте вказане не означає, що такий суб'єкт має тільки обов'язки, що виникають з часу вчинення ним протиправного діяння. Відповідний суб'єкт має, крім того, деяку систему прав, яка наділяє його конституційно-деліктним статусом [46, с. 157].

На підставі аналізу законодавства України [10; 20; 47; 48] можна стверджувати, що суб'єкти муніципально-правових відносин класифікуються, як за горизонтальним, так і за вертикальним принципом.

Основоположним критерієм для класифікації суб'єктів муніципально-правових відносин є рівень адміністративно-територіальної одиниці, в якій громада об'єднується.

При цьому Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [49].

Слід констатувати, що в Україні первинним суб'єктом муніципально-правових відносин, основним носієм його функцій і повноважень відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] є територіальна громада села, селища, міста, яка спроможна вирішувати питання місцевого значення, задовольняти потреби жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Науковці пропонують різні підходи до розуміння юридичної, соціально-економічної сутності поняття «територіальна громада».

Так, О. В. Батанов пропонує територіальну громаду визначати, як спільноту фізичних осіб, які постійно проживають та працюють на території

села (або у добровільному об'єднанні кількох сіл), селища або міста; ці особи можуть бути громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства, біженцями або вимушеними переселенцями; вони безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури беруть участь у вирішенні питань місцевого значення [50, с. 54].

Щодо пояснення антропологічної природи виникнення територіальної громади, О. В. Батанов також зазначає, що оскільки саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку, відповідно, це детермінує орієнтацію на природне визнання місцевого самоврядування, існування та розвитку муніципалізму, які мають життєутворююче значення. Особливо це стосується відносно невеликих за розмірами територіальних громад, оскільки локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність [32, с. 35-36].

Вчений наголошує, що процес загальної соціалізації, зокрема правової соціалізації людини, в умовах місцевого самоврядування суттєво визначається формуванням у кожної конкретної особи, яка є членом територіальної громади, індивідуального, групового та колективного габітусу; цей габітус представляє собою системний комплекс соціальних практик, який дозволяє особі гармонійно існувати в локальному соціумі та брати активну участь у системній комунікативній взаємодії з іншими суб'єктами – членами територіальної громади; це сприяє повсякденному функціонуванню та вирішенню стратегічних завдань життєвого циклу особи в її місцевому оточенні [33, с. 19].

Деякі зарубіжні фахівці зазначають, що територіальна громада, як суб'єкт муніципально-правових відносин, покликана виявляти конкретні

соціальні потреби всієї спільноти, яка складає основу певної територіальної громади. Іншими словами, саме на територіальну громаду покладається доведення до відома держави суспільних потреб, таким чином, щоб і суспільство, і державні органи дізнались про їх існування [51, с. 73].

Таким чином, комплексний аналіз наведених вище підходів до розуміння природи територіальної громади дає підстави виокремити такі характерні ознаки цього утворення, що дозволяють відмежувати її від інших суб'єктів муніципально-правових відносин, зокрема: 1) первинним суб'єктом територіальної громади є людина, фізична особа – мешканець певної адміністративно-територіальної одиниці; 2) територіальна громада є первинним суб'єктом реалізації права на місцеве самоврядування, тобто є безпосереднім учасником публічного управління на місцевому (муніципальному) рівні (що включає всі складові публічного управління – планування, організацію, керівництво тощо), яке має право здійснювати самостійно або через представницькі органи – органи місцевого самоврядування; 3) територіальна громада поєднує в собі мешканців певної території, які спільно володіють та розпоряджаються комунальною власністю; 4) територіальна громада є суб'єктом стратегічного планування розвитку відповідної території; 5) територіальна громада самостійно або через представницькі органи має право формувати місцеві бюджети, встановлювати місцеві податки та збори, визначати цільову спрямованість їх використання [52, с. 65-70].

При цьому, необхідно погодитись з науковцями, які акцентують увагу на тому, що територіальну громаду, як суб'єкта муніципально-правових відносин, слід відрізнити від інших соціальних інститутів, політико-правових утворень. Також не слід ототожнювати територіальну громаду з власне мешканцями міста, селища або будь-якої іншої адміністративно-територіальної одиниці. Не зважаючи на те, що в окремих випадках територіальна громада та мешканці певної адміністративно-територіальної одиниці можуть бути функціонально ідентичні, оскільки ознака

територіальної приналежності є одним із ключових критеріїв визначення територіальної громади, проте даного критерію недостатньо, важливим також є соціально-економічний фактор [53, с. 1432].

Крім того, село, селище, місто можуть складатися з декількох територіальних громад, а за умови їх об'єднання – мешканці декількох адміністративно-територіальних одиниць стають членами однієї об'єднаної територіальної громади.

Відтак, розкриваючи зміст поняття «територіальна громада», слід враховувати всю систему ідентифікуючих ознак та враховувати всі головні аспекти даного поняття.

На цій підставі Х. О. Патицька систематизувала різноманітні наукові підходи до визначення поняття «територіальна громада» та виокремила в кожному з них найбільш суттєві елементи, зокрема:

1) якісний: спільнота (територіальна громада) являє собою місце знаходження; у цьому аспекті значення мають якісні показники життя, зокрема такі, як наявність власного житла, рівень освіти, медичного та соціального обслуговування тощо;

2) екологічний: спільнота розглядається у природному середовищі з урахуванням особливостей географічного простору, при якому зосередження уваги здійснюється на просторовому розміщенні, впливі екологічних умов на життя та діяльність спільноти, а також цієї спільноти з іншими;

3) етнографічний: у цьому аспекті спільнота досліджується з урахуванням культурних та етнічних особливостей способу життя та розвитку її мешканців;

4) соціальний: громада вивчається як особлива соціальна спільнота, яка є суб'єктом соціальних відносин, в яких вона характеризується становищем у зовнішньому та внутрішньому середовищі;

5) економічний: спільнота розглядається з точки зору професійного складу, економічної структури, джерел та способу розподілу доходів, матеріальних ресурсів тощо [37, с. 322].

Однак поза їх увагою залишився правовий аспект вивчення територіальної громади. За такого підходу територіальну громаду, передусім, доцільно розглядати як наділене муніципально-правовою правосуб'єктністю утворення, яке завдяки правовій визначеності та закріпленню правових, організаційних, економічних та інших гарантій реалізує право на місцеве самоврядування. Тобто в правовому аспекті розглядаються правові засади (передусім, конституційно-правові) утворення, об'єднання, функціонування територіальної громади.

Таким чином, в конституційно-правовому аспекті територіальну громаду можна визначити, як сукупність людей – мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці або її частини чи декількох територіальних одиниць, яких поєднує спільність території проживання, володіння та розпорядження комунальною власністю, включаючи землі комунальної власності, а також спільність інтересів у сфері соціально-економічного, культурно-етнографічного, екологічного розвитку певної території, та які наділені гарантованим Конституцією та законами України правом безпосередньо та через представницькі органи, які їм підзвітні та підконтрольні, вирішувати питання місцевого значення в усіх суспільних сферах [54, с. 256-258].

Як вже згадувалось раніше, для того, щоб територіальна громада мала реальну можливість реалізовувати своє право на місцеве самоврядування, важливо, щоб така громада вважалася спроможною.

В науковій літературі підкреслюється, що спроможною визнається така територіальна громада, що має достатній рівень наповнення місцевого бюджету за рахунок власних джерел, володіє розвинутою інфраструктурою, кадровими та матеріально-технічними ресурсами, які дозволяють самостійно вирішувати будь-які питання місцевого значення, в інтересах мешканців відповідної громади [55].

М. О. Баймуратов звертає увагу, що в умовах глобалізації територіальні людські спільноти не тільки опираються проявам її тенденцій, захищаючи

свою індивідуальність, самотність, ментальні ознаки, а й стають активними «провідниками» таких глобалізаційних змін, використовуючи позитивні та прогресивні тенденції глобалізації на свою користь у контексті підвищення життєвого рівня жителів-членів територіальної громади та розширення можливостей функціонування територіальних громад в епоху карколомних змін [34, с. 18]

З огляду на таке, хоча у законодавстві та правовій ідеології закладено саме засади добровільного об'єднання територіальних громад, однак, подекуди таке об'єднання відбувається на підставі імперативного, примусового або вимушеного рішення про об'єднання сусідніх територіальних громад.

Деякі науковці, при цьому, справедливо зазначають, що утворення спроможних громад відбувається з урахуванням таких умов: здатності органів місцевого самоврядування розв'язувати соціальні завдання, що знаходяться у віданні відповідної громади з метою виявлення та вирішення потреб мешканців громади; збереження історичної, етнографічної, культурної, географічних самотності населення відповідної територіальної громади; постійного удосконалення інфраструктури відповідної території у межах адміністративного утворення; обміну трудовими ресурсами між різними адміністративно-територіальними одиницями; формування якісних соціальних послуг [56, с. 80].

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214, територіальна громада села, селища, міста відповідає критерію спроможності якщо вона утворена внаслідок об'єднання двох або декількох територіальних громад, які за рахунок поєднання фінансових, організаційних та інших можливостей здатні ефективно реалізовувати місцеве самоврядування [57].

У цьому контексті йдеться про те, що первинним суб'єктом муніципально-правових відносин є об'єднана територіальна громада.

На думку З. О. Сірик, об'єднання громад означає втрату самостійності однієї громади у вирішенні питань територіального розвитку, оскільки відбувається злиття кількох населених пунктів, що автоматично збільшує кількість представницького органу нової громади і диверсифікує інтереси громади в ньому відповідно до кількісного представлення колишніми (до об'єднання) територіальними громадами власних інтересів в особі депутатського корпусу [58, с. 38-39].

Між тим, подібна думка видається дещо спірною, оскільки територіальна громада, яка добровільно виявила бажання приєднатися або об'єднатися з іншої громадою, так само вільно має право вийти зі складу об'єднаної територіальної громади. В цьому контексті вкрай важливо розуміти необхідність об'єднання, враховуючи, зокрема, що збереження самостійності дрібних територіальних громад призведе до накопичення значної кількості невирішених проблем на відповідній території, у зв'язку з неспроможністю дрібної територіальної громади самостійно вирішити такі проблеми.

На основі проведеного моніторингу процесу об'єднання територіальних громад, що триває в Україні, експертною моніторинговою групою зроблений висновок про основні критерії, які дають підстави вважати громаду спроможною: 1) розмір громади, оскільки більші з них мають сильніший потенціал для належного розвитку інфраструктури, забезпечення роботи освітніх та медичних закладів комунальної власності; 2) чисельність жителів громади, яка за підрахунками має бути не меншою за 5-7 тис. осіб; 3) питома вага дотації з Державного бюджету повинна бути не більшою за 30% від суми власних доходів; 4) розмір витрат на утримання управлінського апарату повинен бути не більший за 20% від обсягу фінансового ресурсу громади [59, с. 30].

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною

громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською [48].

У квітні 2018 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» [60]. Прийняття цього Закону дало можливість територіальним громадам сіл та селищ, які мають спільні кордони з містами, що належать до міст з обласним рівнем, об'єднуватися з територіальними громадами таких міст.

З цього приводу деякі науковці зауважують, що основною засадою ефективної децентралізації є наділення органів місцевого самоврядування, що функціонують на найближчому до жителів громади рівні, найбільшими повноваженнями, реалізація яких дає можливість надавати найбільш ефективні, якісні та доступні адміністративні послуги [61, с. 9].

Можна погодитись з наведеною думкою, оскільки вона цілком узгоджується з принципом, визначеним у ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування [62], відповідно до якого публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином.

Підсумовуючи проведений аналіз, можна констатувати, що об'єднана територіальна громада є головним суб'єктом муніципально-правових відносин, оскільки за її обов'язкової участі відбувається формування органів місцевого самоврядування; здійснюється розроблення та реалізацій соціально-економічних, екологічних та інших програм місцевого розвитку; виникають правовідносини щодо формування та реалізації місцевих бюджетів тощо.

При цьому особливостями (ознаками) об'єднаної територіальної громади, що виділяють її серед інших суб'єктів муніципальних правовідносин, зокрема територіальної громади, які існують в силу конституційного визнання, а не як результат реформи у сфері

децентралізації, є: 1) її первинним суб'єктом є територіальна громада сусідніх сіл, селища або міста, які у встановленому порядку прийняли рішення про об'єднання (приєднання); 2) її правосуб'єктність має не природне (конституційне) походження, а являє собою інтеграцію правосуб'єктностей ординарних територіальних громад сусідніх сіл, селища або міста, внаслідок чого підвищується спроможність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; 3) у процесі об'єднання не утворюється нової громади, оскільки члени територіальних громад, що об'єдналися, зберігають за собою право свobodного виходу із об'єднання.

Сучасний розвиток такого суб'єкта муніципально-правових відносин, як об'єднана територіальна громада, пов'язаний з рядом особливостей, які, крім безумовних переваг, на сьогодні все ще спричиняють певні проблеми, що гальмують процес об'єднання громад та неможливість виходу даного процесу на новий, в тому числі європейський рівень.

Деякі науковці вказують також на недосконалість правового регулювання в цій сфері. Наприклад, О. В. Колесников зазначає, що важливим недоліком чинного законодавства є відсутність у ньому механізму відкликання старост за народною ініціативою. Це передусім ставить старост у нерівні умови порівняно з іншими виборним посадовими особами місцевого самоврядування, які можуть бути відкликані в такий спосіб, а також суттєво звужує можливості самих громад впливати на діяльність старост і контролювати її [63, с. 68].

Необхідно погодитись з виокремленими науковцями недоліками вітчизняного законодавства, що регулює правовий статус суб'єктів муніципально-правових відносин. Разом з тим, найбільше проблемних моментів можна виявити у законодавстві України, що регулює статус об'єднаної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, а також порядок проведення виборів в об'єднаних громадах. Зокрема, потребують удосконалення положення законів України «Про місцеве

самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» тощо.

Таким чином, проведений науково-правовий аналіз дозволяє зробити висновок, що об'єднана територіальна громада є первинним суб'єктом муніципально-правових відносин. За вертикальним критерієм доцільно виділити громади, що об'єднуються на рівні відповідного сіла, селища або міста; за також форми об'єднання утворюються спільні органи місцевого самоврядування, формується єдиний місцевий бюджет за рішенням жителів відповідної громади. За горизонтальним критерієм можна виділити договірні та позадоговірні об'єднання громад, за якого об'єднання формується без утворення юридичної особи, відповідно, й без утворення представницьких органів місцевого самоврядування, однак, якщо буде визначено за потрібне, може утворюватися єдиний орган місцевого управління.

Іншими суб'єктами муніципально-правових відносин виступають: 1) людина та громадянин – член територіальної громади; 2) органи державної влади та місцевого самоврядування, їх службові та посадові особи; 3) політичні партії та громадські організації, їх осередки; 4) суб'єкти господарювання; 5) органи самоорганізації населення; 6) державні та комунальні підприємства, установи та організації. Характерною особливістю цих суб'єктів муніципально-правових відносин є те, що рівень їх муніципальної правосуб'єктності визначається Конституцією та законами України, а у своїй діяльності вони є підконтрольні та підзвітні територіальній громаді (об'єднаній громаді).

Природа правосуб'єктності органів державної влади і органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вона є компетенційною або статутною. Отже право- і дієздатність публічно-владних органів виникають одночасно і існують нерозривно одна від іншої.

Спроможність державних органів та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових чи службових осіб бути носіями та користуватися правами та обов'язками в правових відносинах, які постають у галузі

місцевого самоврядування витикає з часу обрання або створення відповідних органів та ухвалення акта, що регламентує правові засади їх діяльності. Інакше кажучи, часом, з якого виникає правосуб'єктність у державного органу або органу місцевого самоврядування, а також їх посадових чи службових осіб є їх інституювання чи утвердження посади з відповідними посадовими повноваженнями [45, с. 197].

У зв'язку з цим до суб'єктів муніципально-правових відносин слід вважати органи самоорганізації населення, як це передбачено Конституцією України (право сільських, селищних та міських рад надавати дозволи за ініціативою жителів на створення будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна) [15].

Отже, органи самоорганізації населення слід вважати одним із суб'єктів муніципально-правових відносин, які утворюються з дозволу органу місцевого самоврядування шляхом об'єднання мешканців громади з метою спільного вирішення питань місцевого значення. Орган самоорганізації населення може набувати статус юридичної особи або бути сформованим без створення юридичної особи.

Ще одним суб'єктом муніципально-правових відносин є асоціації об'єднання територіальних громад. Право на утворення асоціацій територіальних громад визначене у Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Правовий статус досліджуваного суб'єкта муніципально-правових відносин знайшов своє втілення у Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [64].

Зі змісту цього Закону вбачається, що асоціації відрізняються від інших суб'єктів муніципально-правових відносин тим, що в результаті об'єднання декількох територіальних громад або об'єднаних громад утворюється юридична особа зі статусом асоціації, членами якої є делеговані представники органу місцевого самоврядування, що дозволяє безпосередньо

взаємодіяти з органами державної влади, представляючи, зокрема, інтереси територіальних громад.

Прикладом активної діяльності асоціації є функціонування Асоціації міст України, яка станом на початок 2023 р. представляла 978 громад. Асоціація об'єднала українські громади й з перших годин повномасштабного вторгнення російського агресора 24 лютого 2022 року та продовжує працювати в усіх куточках України, в зоні бойових дій та на тимчасово окупованих територіях, в тилу й з міжнародними партнерами, допомагаємо сьогодні й готуємось до майбутнього [65].

З цього приводу необхідно погодитись з думкою В. Д. Полтавець про те, що асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування тісно взаємодіють з органами державної влади в Україні, відстоюючи та захищаючи права місцевого самоврядування, домагаючись врахування інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування при проведенні державної політики в різних сферах суспільного життя. Вони беруть участь у розробці і реалізації державних програм підтримки місцевого самоврядування в Україні, у розробці і обговоренні проектів законів, що стосуються інтересів місцевого самоврядування, у парламентських слуханнях [66, с. 296].

Досліджуючи питання суб'єктів муніципально-правових відносин, необхідно побіжно зупинитися на таких з них, як органи державної влади та місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, державні та комунальні підприємства, установи, організації.

Так, органи державної влади у силу свого конституційного становища, як правило, виконують контрольно-наглядові функції у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України. Крім того, вони є учасниками деяких правовідносин, що складаються у формуванні та розподілі місцевих бюджетних коштів (виділення бюджетних асигнувань, дотацій тощо), екологічні та економічні сферах тощо. Але головне їх

призначення – визначення загальнодержавних законодавчих норм, що регламентують муніципально-правові відносини та статус їх суб'єктів.

Органи місцевого самоврядування є представницькими органами, підзвітними та підконтрольними відповідній територіальній громаді, що й визначає їх правовий статус, передусім, як суб'єктів муніципально-правових відносин, покликаних реалізовувати волю та владу територіальної громади (об'єднаної громади).

Суб'єкти господарювання є учасниками муніципальних правовідносин у зв'язку з участю у фондах пайової участі, дотриманням правил містобудування, сплатою місцевих податків та зборів тощо.

Комунальні підприємства, установи, організації утворюються органами місцевого самоврядування та фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, що визначає їх підпорядковане становище у муніципально-правових відносинах. Разом з тим, останні мають право вимагати від органів місцевого самоврядування їх належного фінансування, оновлення за необхідності матеріально-технічної бази тощо.

Соціальні спільноти, що виступають у ролі учасників правовідносин у сфері місцевого самоврядування, мають такі характеристики: певна самоврядницька природа – здатність до реального самоврядування; здатність до безпосередньої участі у правовідносинах – використання юридичних ресурсів для реалізації прав владного характеру; первинність за значущістю серед різних організаційних утворень, включаючи органи державної влади та органи місцевого самоврядування; індивідуалізована обумовленість – участь у правовідносинах залежить від конкретного прояву волі окремих індивідуумів; абстрактність законодавчого закріплення прав та обов'язків - формулювання у законодавстві може бути абстрактним або визначатися загальною формулою; вузькість (усічення) сфери участі у правовідносинах – зазвичай це сфери реалізації безпосереднього народовладдя на загальнодержавному або локальному рівні, задоволення етнічних інтересів різного характеру, а також реалізація права комунальної власності [45].

У результаті проведеного у підрозділі дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Суб'єктами муніципально-правових відносин виступають: 1) людина та громадянин – член територіальної громади, територіальна та об'єднана територіальна громада; 2) органи державної влади та місцевого самоврядування, їх службові та посадові особи; 3) політичні партії та громадські організації, їх осередки; 4) суб'єкти господарювання; 5) органи самоорганізації населення; 6) державні та комунальні підприємства, установи та організації. Характерною особливістю цих суб'єктів муніципально-правових відносин є те, що рівень їх муніципальної правосуб'єктності визначається Конституцією та законами України, а у своїй діяльності вони є підконтрольні та підзвітні територіальній громаді (об'єднаній громаді).

2. Спірним у вітчизняній науці конституційного та муніципального права є питання щодо віднесення до системи суб'єктів муніципально-правових відносин таких суб'єктів, як: народ України, Українська нація, оскільки не можна дати однозначної відповіді про те, чи наділені ці суб'єкти муніципальною правосуб'єктністю та чи здатні вони мати конкретно визначені суб'єктивні муніципальні права та нести обов'язки, включаючи відповідальність за свою діяльність. Для внесення більшої ясності у це питання пропонується визнати зазначених суб'єктів учасниками муніципально-правових відносин на теоретико-концептуальному рівні, однак, у практичній площині слід визнати, що реалізація муніципальної правосуб'єктності цих суб'єктів можлива лише шляхом приєднання (інтеграції) відповідної частини народу України, Української нації до відповідної територіальної громади або об'єднаної територіальної громади.

3. Ознаками територіальної громади (об'єднаної територіальної громади), що дозволяють відмежувати її від інших суб'єктів муніципально-правових відносин, є: 1) первинним суб'єктом територіальної громади є людина, фізична особа – мешканець певної адміністративно-територіальної одиниці; 2) територіальна громада є первинним суб'єктом реалізації права на

місцеве самоврядування, тобто є безпосереднім учасником публічного управління на місцевому (муніципальному) рівні (що включає всі складові публічного управління – планування, організацію, керівництво тощо), яке має право здійснювати самостійно або через представницькі органи – органи місцевого самоврядування; 3) територіальна громада поєднує в собі мешканців певної території, які спільно володіють та розпоряджаються комунальною власністю; 4) територіальна громада є суб'єктом стратегічного планування розвитку відповідної території; 5) територіальна громада самостійно або через представницькі органи має право формувати місцеві бюджети, встановлювати місцеві податки та збори, визначати цільову спрямованість їх використання.

1.3. Методологія дослідження суб'єктів муніципально-правових відносин

В процесі дослідження проблеми визначення статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин використано, як загальнотеоретичні, так і спеціально-наукові методи, які в системі складають методологію даного дослідження.

В науковій літературі констатується, що методологія – це вид раціонально-рефлексивної свідомості, що визначається як взаємопов'язана сукупність основних правил, засад і дій, що використовуються у відповідній сфері (наприклад, в медицині, науці, педагогіці тощо, а також як наука, що вивчає таку систему [67, с. 24-25].

Деякі науковці справедливо зазначають, що методологія дослідження являє собою основні засоби науково-теоретичного дослідження; сукупність понять, строго визначених термінів, пов'язаних між собою і утворюють характерну мову науки [68, с. 18].

При цьому, методологію не можна ототожнювати із простою сукупністю методів, за допомогою яких здійснюється наукове дослідження

певної проблематики, оскільки такий підхід позбавляє методологію таких важливих характерних ознак, як єдність та цілісність.

У спеціальній літературі «метод» (від грец. *methodos* – шлях, спосіб пізнання, дослідження, простежування) означає спосіб або визначений шлях теоретичного освоєння об'єктивної дійсності, спосіб пізнання такої дійсності [69, с. 14].

Натомість, методологія є системою взаємопов'язаних, взаємоузгоджених методів, а також принципів та підходів, що застосовуються в процесі наукового дослідження.

Методологія наукових досліджень, як зазначає В. Є. Юринець, ґрунтується на деяких засадах, зокрема: засаді єдності витоків теорії та практики, їх взаємозалежності та взаємопов'язаності; засаді системності, яка означає необхідність дослідження об'єкта у його єдності як відносно цілого та оцінювання такого об'єкта у його зв'язку з іншими об'єктами дійсності; засаді динамічності, яка розкривається через формування нового знання, в якому фіксуються внутрішні та зовнішні суперечності, кількісні та якісні зміни такого об'єкта; засаді об'єктивності, в якій враховуються всі умови, що визначають характер об'єкта вивчення; засаді декомпозиції, що заснована на диференціації системи та виділенні у її середині певних частин, вивчення кожної з яких дає більшу результативність, з наступним перенесенням отриманих результатів аналізу на об'єктів у цілому; засаді абстрагування, яка визначає спосіб виокремлення найбільш значущих та неврахування неважливих або незначних елементів чи властивостей досліджуваного об'єкта [70, с. 9].

Методологічні принципи дозволяють встановлювати внутрішні зв'язки між методами наукового дослідження, формуючи їх у більш-менш стійку систему. У зв'язку з цим, справедливо зауважити, що методологія наукового дослідження в тій чи іншій сфері наділена певними особливостями, що характерно у тому числі й для методології дослідження проблеми статусу

об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин.

Таким чином, проведений вище аналіз дозволяє зробити висновок про застосування наступної системи методів в процесі дослідженні проблеми визначення статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин: історико-правовий метод; діалектичний метод; формально-логічний метод; структурно-функціональний метод; метод системно-структурного аналізу; герменевтичний метод; методи аналізу, синтезу, дедукції, індукції; методи моделювання та прогнозування; методи класифікації та групування; статистичний метод; формально-юридичний та порівняльно-правовий методи тощо.

Охарактеризуємо виокремлені методи наукового дослідження.

Так, історико-правовий метод покладено в основу проведення ретроспективного дослідження виникнення, становлення та розвитку статусу територіальної громади та об'єднаної територіальної громади. Використання даного методу в даному науковому дослідженні дозволило визначити особливості кожного історичного етапу розвитку статусу об'єднаної територіальної громади, а також виявити основні історико-правові тенденції подальшого становлення об'єднаної громади.

Дослідити правовий статус об'єднаної територіальної громади у єдності та розвитку складових елементів відповідного статусу дозволяє діалектичний метод.

В науковій літературі підкреслюється, що метод, який сприяє еволюції людського міркування, зокрема у філософії, такий як гегелівський діалектичний метод, можна описати як варіант методу проб і помилок. Протистояння ідеологічним установкам є необхідною складовою еволюції людського мислення. Суть цього протистояння виявляється, коли теорію активно і тривалий час визнають догматично; проте це суперництво завершується, якщо якась теорія утверджується догматично на тривалий

період; якщо метод проб і помилок свідомо розвивається, він може почати набувати рис наукового методу [71, с. 90].

В даному науковому дослідженні діалектичний метод покладено в основу визначення та обґрунтування причинно-наслідкового характеру таких елементів правового статусу об'єднаної територіальної громади, як функції, повноваження та спроможність. Даний метод уможливорює узагальнити теоретичну і практичну інформацію про об'єднану територіальну громаду як суб'єкта муніципальних правовідносин, встановлювати протиріччя між окремими складовими елементами конституційно-правового статусу досліджуваного суб'єктам.

В свою чергу, діалектичний науковий метод, заснований на принципах спроб і помилок, виявляє більшу гнучкість порівняно з гегелівським діалектичним методом, уникаючи водночас суперечностей. Відмінність полягає в тому, що діалектична логіка цього методу не тільки допускає існування суперечностей, але й розглядає їх як плідні елементи. Українська методологія юридичної науки розглядає гегелівський діалектичний метод як можливий, дозволяючи існування суперечностей і розглядаючи їх як діалектичну єдність [71, с. 89].

Наприклад, аналізуючи зміст конституційної реформи децентралізації публічної влади та формування об'єднаної територіальної громади за допомогою діалектичного методу, було виявлено суперечності між запланованими результатами реформи та реальним станом системи місцевого самоврядування в умовах сучасності, а також визначено причини такої суперечності.

Діалектичний метод також дозволив встановити системний зв'язок між євроінтеграційними процесами, що наразі тривають в нашій державі, та засадничими принципами організації місцевого самоврядування; обґрунтувати переваги об'єднаної територіальної громади в контексті формування спроможної територіальної громади.

У даному науковому дослідженні використано такі закони діалектики як: закон про універсальний зв'язок явищ; закон єдності та боротьби протилежностей; закон переходу кількісних змін у якісні; закон заперечення заперечення.

При цьому, закон про універсальний зв'язок явищ надав можливості розглянути об'єднану територіальну громаду, насамперед, як самостійного суб'єкта муніципально-правових відносин, простежити його роль у здійсненні місцевого самоврядування, виявити проблемні питання щодо організації місцевої публічної влади, розробити на цій основі певні пропозиції щодо удосконалення конституційно-правового регулювання статусу об'єднаної територіальної громади.

Закон переходу кількісних змін у якісні надав можливість з точки зору кількості та змісту конституційно-правових норм, які регламентують статус об'єднаної територіальної громади, виокремити ті з них, які дозволяють найбільш повно та швидко розв'язувати досліджувані питання.

Закон заперечення-заперечення дозволив дослідити нормативно-правові акти у їх ретроспективному розвитку, простежити законодавчі зміни, що відбувалися у сфері регулювання конституційного статусу об'єднаної територіальної громади.

Застосування основних законів діалектики (переходу кількісних змін у якісні, єдність та боротьба протилежностей, заперечення заперечення), принципів (розвитку, збігу основи і самого принципу, сходження від абстрактного до конкретного, відповідності логічного та історичного) і категорій діалектики (одиничне, особливе й загальне, необхідність і випадок, форма та зміст, сутність і явище) дало змогу розглянути та дослідити об'єднану територіальну громаду, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, а також виявити розвиток місцевого самоврядування у безперервному русі, взаємозв'язку та взаємозалежності з іншими процесами, що відбуваються у державі.

Ще одним методом, покладеним в основу дослідження статусу об'єднаної територіальної громади, є формально-логічний метод, який передусім дозволив сформулювати основні визначення, терміни та поняття, які пов'язані з об'єктом дослідження.

Даний метод дозволив проаналізувати норми чинного конституційного, у тому числі муніципального законодавства та акти інших галузей права, в яких передбачено правові та організаційні основи місцевого самоврядування з точки зору дотримання правил законодавчої техніки. За допомогою даного методу було визначено відповідність побудови норм права загальним законам і правилам формальної логіки. За допомогою зазначеного методу, який передбачає використання правил формальної логіки та граматики (синтаксису), було систематизовано правові інститути та норми правового регулювання статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, що підлягали аналізу, визначено зміст певних юридичних термінів. Цей метод також дозволив установити позитивні та негативні риси у законодавстві зарубіжних країн континентальної Європи й доктрині конституційного права.

Структурно-функціональний метод дозволив дослідити статус об'єднаної територіальної громади за переліком та змістом таких обов'язкових елементів як мета та завдання утворення, переваги об'єднаної територіальної громади, її функції, порядок об'єднання територіальної громади тощо. Оскільки, дослідження наукових проблем і питань з використанням цього методу, як правило, здійснюється відносно її складових, то його застосування надало можливості визначитися із структурною побудовою конституційного статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, а також компенсувати недостатність інформації для дослідження наукового питання, що розглядається. При цьому, під час проведення науково-правового аналізу за допомогою структурно-функціонального методу було враховано, що відсутність або несформованість певного структурного елемента статусу

досліджуваного суб'єкта може призвести до неефективності місцевого самоврядування та звести нанівець місцеву демократію, запустити гальмівні процеси у реформі децентралізації влади. В той же час, якісна зміна структурного елементу відповідного статусу неухильно веде до якісних перетворень у сфері функціонування об'єднаної територіальної громади зокрема, та місцевого самоврядування вцілому.

За допомогою структурно-функціонального методу також було досліджено конституційно-правове регулювання статусу об'єднаної територіальної громади та охарактеризовано структуру та систему нормативно-правових актів у досліджуваній сфері. Крім того, використання означеного підходу дало змогу визначити роль і місце правового регулювання статусу об'єднаної територіальної громади як однієї із складових конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування, а також правових засад місцевої демократії, на розвиток якої спрямоване формування об'єднаної територіальної громади.

Системно-структурний метод – напрямом методології, мета і завдання якого полягають у вивченні деяких об'єктів у їх відношенні з окремими частинами з метою визначення суті проблеми у відповідній науці та можливості вибору найбільш ефективних способів їх розв'язання [72, с. 16].

Системно-структурний аналіз застосовано в даному науковому дослідженні з метою класифікації різних явищ, так як система – це насамперед уніфіковане ціле, а класифікація може обмежитись визначеним колом явищ, більш-менш широким або вузьким. Тому дослідження системи місцевого самоврядування, складовою якої є об'єднана територіальна громада, здійснено з урахуванням його внутрішньої єдності.

Даний метод дозволив досліджувати об'єднану територіальну громаду як цілісну складову місцевого самоврядування та місцевої демократії, що покликана виконувати певні соціальні функції (реалізація місцевої публічної влади). Об'єднана територіальна громада та її структурні складові розглядалися як окремі системи, які самі мають певну будову. Так,

первинний елемент об'єднаної територіальної громади – територіальна громада, як мешканці певної території, є частиною такої цілісної системи як місцеве самоврядування.

Ще одним науковим методом, який дозволив провести документальний (текстовий) аналіз нормативно-правових актів у сфері правового регулювання статусу об'єднаної територіальної громади, є герменевтичний метод.

За допомогою даного методу було здійснено збір та аналіз даних з різних офіційних і неофіційних, письмових і графічних джерел інформації, включаючи нормативно-правові акти, статистичну інформацію, аналітику та документи органів місцевого самоврядування. Окрім того, завдяки герменевтичному методу вивчалися матеріали наукових досліджень стосовно обраної проблеми.

Аналіз та синтез як наукові методи дослідження в сукупності складають цілісну основу наукового пізнання, оскільки ці методи являють собою єдність протилежностей.

У даному науковому дослідженні синтез було використано в процесі виокремлення та дослідження структурних елементів правового статусу об'єднаної територіальної громади, що дозволило сформулювати теоретичну модель системи місцевого самоврядування в Україні.

Застосування методів аналізу та синтезу також дало змогу визначити рівень пізнання об'єкта та глибину проникнення в його сутність, зокрема, детально дослідити сутність та характерні ознаки, виділити кількісно-якісні показники й характеристики об'єкта дослідження – статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин.

Їх використання також дало змогу сформулювати мету і задачі дослідження, врахувати їх при розробленні пропозиції щодо удосконалення процесу об'єднання територіальних громад та проведення в них перших виборів, виділити критерії спроможності об'єднаної територіальної громади, провести дослідження системи принципів, функцій та повноваження

об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин.

Методи дедукції та індукції застосовано в даному науковому дослідженні з метою виявлення проблеми формування об'єднаної територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин, визначені напрямів розвитку конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади, зокрема, шляхом проведення аналізу проблеми у напрямку від загального до часткового та навпаки. Це дозволило вибудувати логічний ланцюг причинно-наслідкового характеру щодо виникнення певних проблемних аспектів у даній сфері та недосконалістю законодавчого, організаційного, інформаційного та іншого забезпечення процесу об'єднання територіальних громад.

В процесі наукового дослідження проблем щодо визначення статусу об'єднаної територіальної громади також використано методи моделювання та прогнозування.

Зокрема, метод прогнозування як передбачення факторів і обставин, що прямо або опосередковано можуть впливати на існуючу організацію місцевого самоврядування, ефективність процесу об'єднання територіальної громади, удосконалення законодавства в даній сфері, використано як спосіб визначення напрямів розвитку явища, що досліджується.

Методи класифікації та групування покладено в основу систематизації явищ та елементів статусу об'єднаної територіальної громади, зокрема, за допомогою цих методів розроблено класифікацію форм об'єднання територіальної громади, функцій та повноважень тощо.

З числа спеціальних методів у даному науковому дослідженні використано порівняльно-правовий, формально-юридичний, статистичні і соціологічні методи.

З числа статистичних методів, до яких вчені відносять - статистичне спостереження, групування та аналіз; табличний; графічний; відносних і

середніх величин; індексний; кореляційний тощо [73, с. 101], відповідно у дослідженні були застосовані всі методи групування і аналізу.

Що стосується соціологічних методів, то у межах даного наукового дослідження використано вибіркові методи: спостереження, вивчення документів, метод експертних оцінок тощо, а також методи обробки й аналізу даних відомчої та державної статистики, зокрема, в процесі роботи зі статистичною інформацією, обробкою інформації щодо процесу об'єднання територіальних громад.

Формально-юридичний метод справляє суттєвий вплив на ефективність аналізу, роз'яснення та уточнення значення конкретних понять, без яких не завжди можливо сформулювати наявні проблеми. У цьому методі закладено можливість за його допомогою здійснити узагальнення, диференціацію, систематизацію відповідних категорій та термінів [74, с. 15].

В даному науковому дослідженні формально-юридичний метод покладено в основу формулювання основних термінів та понять, тобто конструювання понятійно-категоріального апарату, а також виокремленні ознак та якісних характеристик відповідних явищ, що мають відношення до статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єктам муніципально-правових відносин.

Порівняльно-правовий метод застосовано при вивченні зарубіжного досвіду функціонування територіальних громад, під час з'ясування умов організації та реалізації їх повноважень, виконанні функцій об'єднаною територіальною громадою, що є головною методологічною основою для формування висновків у межах даного дослідження.

Б. В. Калиновський висловлює думку, що на специфіку методології вивчення правових принципів організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні впливають:

- 1) універсальність відповідного дослідження, що виражається у поширеності понять та термінів, покладених в основу досліджуваного поняття у різних галузях права та галузях наукового знання;

2) перебування об'єкта вивчення на грані декількох правових наук, а також неюрідичних галузей знань (конституційного, муніципального, міжнародного, політології, економіки, державного управління тощо);

3) особливість предмета вивчення, що полягає у тому, що він відображає закони динамічного розвитку системи місцевої влади в нових умовах, визначає способи удосконалення функціонування цієї влади;

4) можливість використання висновків і пропозицій дослідження для проведення конституційної, муніципальної та адміністративно-територіальної реформ [75, с. 140].

Необхідно погодитись з наведеними особливостями методології дослідження правових, організаційних та інших проблем місцевої публічної влади. Що стосується методології наукового дослідження проблеми визначення статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, то її специфікою, крім того, є:

– особливий об'єкт дослідження – статус об'єднаної територіальної громади, який з однієї сторони є похідним від статусу територіальної громади, тобто передбачається тісний зв'язок цих двох об'єктів наукового дослідження, але з іншого – є самостійним об'єктом наукового дослідження, тобто необхідність обґрунтувати таку самостійність;

– проведення дослідження в умовах реформування місцевого самоврядування, що посилює практичну складову наукового дослідження та обумовлює потребу акцентуації саме науково-практичних результатів дослідження;

– проведення дослідження в умовах постійного оновлення нормативно-правової бази, що є не повністю сформованою на час проведення дослідження, що передбачає необхідність використання таких методів, як прогнозування, наукове правове моделювання тощо.

В науковій літературі загальноприйнятою класифікацією методів наукового дослідження є їх поділ на загальнонаукові; конкретно-наукові та спеціально-наукові.

Зокрема, на думку Б. В. Калиновського, структура методології наукового дослідження передбачає різні рівні, які можна описати наступним чином: світоглядно-філософський рівень: на цьому рівні визначаються основні напрями та загальні принципи пізнання предмета дослідження. Це є рівень філософського розгляду, де формуються основні уявлення та підходи; загальнонауковий рівень: на цьому рівні відображається дослідження об'єктів, що охоплює предмет. Тут розглядаються аспекти, які мають загальний характер для різних галузей науки; конкретно-науковий рівень: на цьому рівні акцентується на юридичній науці, де предмет розглядається як явище правової дійсності. Тут формулюються специфічні принципи дослідження у галузі права; спеціально-науковий рівень: На цьому рівні вивчають окремі властивості об'єкта (предмета) дослідження. Тут проводиться детальний аналіз конкретних аспектів і характеристик предмета дослідження [76, с. 141].

Характерно, що особливість методології наукового дослідження в найбільшій мірі виявляється саме в спеціально-наукових та конкретно-наукових методах, що лежать в основі такої методології.

Так, М. В. Камінська, акцентуючи увагу на багатоаспектності методологічного підґрунтя дослідження системи місцевого самоврядування, дійшла до висновку, що у контексті загальнонаукових методів пізнання визначено використання спеціально-наукових методів, які допомагають в розгляді систем місцевого самоврядування та правових систем. Основні спеціально-наукові методи включають:

1. Системний і структурно-функціональний метод: а) застосовується для аналізу елементів і механізмів систем місцевого самоврядування; б) використовується для виявлення особливостей структурних елементів правових систем, таких як Україна, Рада Європи, Європейський Союз.

2. Порівняльно-правовий (компаративний) метод: а) використовується для порівняння організаційних і функціональних характеристик органів самоврядування в європейських країнах; б) допомагає вивченню моделей

муніципалізму та регіоналізму у створенні та забезпеченні європейських правових стандартів.

3. Формально-логічний, семантичний, гносеологічний та аксіологічний методи: а) використовуються для визначення понятійно-категорійного апарату місцевого та регіонального самоврядування; б) спрямовані на з'ясування змісту норм правових актів у цій сфері.

4. Соціологічний метод: використовується під час аналізу суб'єктів систем місцевого самоврядування та муніципального права, їхніх інститутів.

5. Моделювання і прогнозування: а) застосовується для пошуку оптимальної моделі місцевого та регіонального самоврядування; б) використовується для прогнозування механізмів реалізації систем місцевого самоврядування. Ці методи використовуються з метою удосконалення правових актів України та міжнародно-правових актів у сфері місцевого самоврядування [77, с. 142-143].

Таким чином, проведений науково-правовий аналіз дає підстави для таких висновків.

1. У процесі наукового дослідження конституційного статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин використовувалась значна за кількістю та різноплановістю система методів, які в поєднанні з такими принципами, як науковість, обґрунтованість та доцільність, єдність теорії та практики, уніфікація та розмежування понять дозволили сформувати специфічну методологію наукового дослідження порушеної в даній роботі проблеми.

2. Специфікою методології наукового дослідження проблеми визначення статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин є: особливий об'єкт дослідження – статус об'єднаної територіальної громади, який з однієї сторони є похідним від статусу територіальної громади, тобто передбачається тісний зв'язок цих двох об'єктів наукового дослідження, але з іншого – є самостійним об'єктом наукового дослідження, тобто необхідність обґрунтувати таку самостійність;

проведення дослідження в умовах реформування місцевого самоврядування, що посилює практичну складову наукового дослідження та обумовлює потребу акцентуації саме науково-практичних результатів дослідження; проведення дослідження в умовах постійного оновлення нормативно-правової бази, що є не повністю сформованою на час проведення дослідження, що передбачає необхідність використання таких методів, як прогнозування, наукове правове моделювання.

Висновки до розділу 1

1. Муніципально-правові відносини – це особливий вид правових відносин, врегульованих нормами муніципального права, обов'язковим суб'єктам яких є територіальна громада (об'єднана громада) або сформований нею представницький орган, та який виникає у сфері реалізації місцевого самоврядування, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування та формування системи органів місцевого самоврядування з метою реалізації прав та інтересів членів відповідної громади та інтересів усієї громади.

2. Муніципально-правові відносини охоплюють собою досить широку сферу суспільних публічних правовідносин на місцевому рівні, зокрема:

- 1) відносини, пов'язані з місцевими виборами та референдумами;
- 2) правовідносини в сфері здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, звітування відповідних органів про свою діяльність перед об'єднаною територіальною громадою;
- 3) правовідносини у сфері публічного управління на місцях: розроблення та реалізація місцевих соціально-економічних програм, управління розвитком територій, прийняття правових актів місцевого значення тощо;
- 4) правовідносини, пов'язані з володінням та розпорядженням комунальною власністю;
- 5) правовідносини у бюджетній сфері, зокрема, щодо формування та розпорядження коштами місцевих бюджетів;
- 6) правовідносини у сфері муніципального співробітництва.

3. Суб'єктами муніципально-правових відносин виступають:

1) людина та громадянин – член територіальної громади, територіальна та об'єднана територіальна громада; 2) органи державної влади та місцевого самоврядування, їх службові та посадові особи; 3) політичні партії та громадські організації, їх осередки; 4) суб'єкти господарювання; 5) органи самоорганізації населення; 6) державні та комунальні підприємства, установи та організації. Характерною особливістю цих суб'єктів муніципально-правових відносин є те, що рівень їх муніципальної правосуб'єктності визначається Конституцією та законами України, а у своїй діяльності вони є підконтрольні та підзвітні територіальній громаді (об'єднаній громаді).

4. Спірним у вітчизняній науці конституційного та муніципального права є питання щодо віднесення до системи суб'єктів муніципально-правових відносин таких суб'єктів, як: народ України, Українська нація, оскільки не можна дати однозначної відповіді про те, чи наділені ці суб'єкти муніципальною правосуб'єктністю та чи здатні вони мати конкретно визначені суб'єктивні муніципальні права та нести обов'язки, включаючи відповідальність за свою діяльність. Для внесення більшої ясності у це питання пропонується визнати зазначених суб'єктів учасниками муніципально-правових відносин на теоретико-концептуальному рівні, однак, у практичній площині слід визнати, що реалізація муніципальної правосуб'єктності цих суб'єктів можлива лише шляхом приєднання (інтеграції) відповідної частини народу України, Української нації до відповідної територіальної громади або об'єднаної територіальної громади.

5. Ознаками територіальної громади, що дозволяють відмежувати її від інших суб'єктів муніципально-правових відносин, є: 1) первинним суб'єктом територіальної громади є людина, фізична особа – мешканець певної адміністративно-територіальної одиниці; 2) територіальна громада є первинним суб'єктом реалізації права на місцеве самоврядування, тобто є безпосереднім учасником публічного управління на місцевому (муніципальному) рівні (що включає всі складові публічного управління –

планування, організацію, керівництво тощо), яке має право здійснювати самостійно або через представницькі органи – органи місцевого самоврядування; 3) територіальна громада поєднує в собі мешканців певної території, які спільно володіють та розпоряджаються комунальною власністю; 4) територіальна громада є суб'єктом стратегічного планування розвитку відповідної території; 5) територіальна громада самостійно або через представницькі органи має право формувати місцеві бюджети, встановлювати місцеві податки та збори, визначати цільову спрямованість їх використання.

6. Особливостями (ознаками) об'єднаної територіальної громади, що виділяють її серед інших суб'єктів муніципальних правовідносин, зокрема територіальної громади, які існують в силу конституційного визнання, а не як результат реформи у сфері децентралізації, є: 1) її первинним суб'єктом є територіальна громади сусідніх сіл, селища або міста, які у встановленому порядку прийняли рішення про об'єднання (приєднання); 2) її правосуб'єктність має не природне (конституційне) походження, а являє собою інтеграцію правосуб'єктностей ординарних територіальних громад сусідніх сіл, селища або міста, внаслідок чого підвищується спроможність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; 3) у процесі об'єднання не утворюється нової громади, оскільки члени територіальних громад, що об'єдналися, зберігають за собою право свobodного виходу із об'єднання.

7. Специфікою методології наукового дослідження проблеми визначення статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин є: особливий об'єкт дослідження – статус об'єднаної територіальної громади, який з однієї сторони є похідним від статусу територіальної громади, тобто передбачається тісний зв'язок цих двох об'єктів наукового дослідження, але з іншого – є самостійним об'єктом наукового дослідження, тобто необхідність обґрунтувати таку самостійність; проведення дослідження в умовах реформування місцевого самоврядування,

що посилює практичну складову наукового дослідження та обумовлює потребу акцентуації саме науково-практичних результатів дослідження; проведення дослідження в умовах постійного оновлення нормативно-правової бази, що є не повністю сформованою на час проведення дослідження, що передбачає необхідність використання таких методів, як прогнозування, наукове правове моделювання.

РОЗДІЛ 2.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

2.1. Генезис розвитку місцевого самоврядування та здійснення муніципальної реформи

Виникнення місцевого самоврядування, яке є засобом організації жителів певної території для вирішення місцевих питань, має свої корені у стародавніх формах суспільного взаємодії. У розвитку організованої форми місцевого самоврядування, де територіальна громада та об'єднана територіальна громада виступають основними учасниками, цей процес з'явився одночасно з формуванням перших державних утворень. Аналіз історичних етапів дозволяє розуміти, як місцеве самоврядування виникло та розвивалося від стародавніх часів до сучасності під впливом різних соціальних, політичних та економічних факторів. На поточному етапі розвитку місцевого самоврядування продовжується, переважно у напрямку укріплення та розширення можливостей територіальної громади шляхом об'єднання та розширення її повноважень. Таким чином, вивчення історичного контексту конституційного законодавства у сфері місцевого самоврядування відкриває можливості для визначення перспектив подальшої конституційної реформи в цьому напрямку.

Місцеве самоврядування, як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, сьогодні гарантується на міжнародному рівні [62]. Так, в 1985 році держави-члени Ради Європи підписали Європейську Хартію місцевого самоврядування, започаткувавши новий історичний етап у розвитку організованої моделі місцевого самоврядування.

Водночас, у теорії права питання організації місцевого самоврядування актуалізувалось значно раніше – ще в середині XIX століття, коли з'явилися перші теорії, що пояснювали правову природу права територіальної громади на реалізацію місцевого самоврядування.

Так, історично першою була обґрунтована теорія вільної громади, згідно якої основними принципами формування місцевого самоврядування є: а) обрання органів місцевого самоврядування та голів відповідної громади на основі прямих, загальних демократичних виборів членами відповідної громади; б) здійснення диференціації повноважень між органами місцевого самоврядування на власні та делеговані; в) власні повноваження відрізняються за способом та порядком реалізації від делегованих; г) органи місцевого самоврядування не включаються до структури та ієрархії органів державної влади; д) обмеженість контрольних повноважень органів державної влади відносно діяльності органів місцевого самоврядування під час реалізації власних повноважень [78, с. 15].

В подальшому з'явилися інші теоретико-концептуальні теорії, які обґрунтовували той чи інший аспект місцевого самоврядування, визначали тенденції його розвитку.

Зокрема, в сучасній науковій літературі набула популярності так звана теорія децентралізації. Деякі зарубіжні науковці [79, с. 174], наводячи її характеристику, зауважують, що децентралізація є глобальною тенденцією, а місцеві органи влади отримали повноваження у багатьох країнах Америки, Азії, Близького Сходу, Африки, Європи та Північної Америки. В обґрунтування даної теорії наводиться чотири причини зміцнення місцевого самоврядування:

1) місцеве самоврядування є більш доступним для місцевого населення засобом вирішення нагальних суспільних та індивідуальних потреб; локальні служби та програми є більш адаптованими для виявлення та вирішення конкретної місцевої потреби;

2) на місцевому рівні розподіл ресурсів є більш ефективним, оскільки відповідальність за кожну витрату покладається на орган місцевого самоврядування, який найбільш близький до місцевого населення;

3) місцевий розвиток сприяє зменшенню витрат, що пояснюється тим, що у разі, якщо місцеві жителі відчувають, що їхні ресурси, в тому числі грошові кошти, спрямовуються на задоволення дійсних місцевих потреб, то місцеві жителі більшою мірою наділені можливістю контролювати витрати та більш ефективно використовують ресурси;

4) місцеве населення з більшою готовністю вкладає ресурсні засоби у розвиток територій, якщо воно може брати участь у процесі прийняття рішень і відчувати, що конкретний проект надає перевагу безпосередньо кожному члену громади. Поступове покращення життя місцевих мешканців посилює почуття власної відповідальності за реалізацію місцевих програм. Оскільки місцева громадськість стає учасником успішної реалізації програми, то вона частіше вкладає свої ресурси та час у досягнення цілей відповідної програми. У свою чергу, це сприяє досягненню більш високих результатів, ніж реалізація програм, які розробляються на нав'язуються регіонам у централізованому порядку державними органами. Той факт, що місцеві жителі беруть участь у ранньому плануванні, заохочує ретельний моніторинг та захист результатів планування.

Теорія децентралізації влади, таким чином, ґрунтується на ідеї активної участі мешканців територій (членів громади) в управлінні справами місцевого значення, що забезпечує сталий розвиток регіонів та ефективно вирішення проблем місцевого значення. В основі теорії децентралізації також перебуває ідея розмежування місцевої публічної влади та централізованої державної влади [80, с. 207-210].

Ряд зарубіжних науковців вважають, що ідеї місцевого самоврядування втілені у концепції громадського вибору, яка передбачає, що управління за допомогою використання політичних авторитетів та здійснення контролю над суспільством втрачає свою ефективність, якщо воно значною мірою

відділене від соціальних та соціально-економічних потреб місцевого населення та якщо при здійсненні такого управління місцева громадськість відсторонена від планування та прийняття управлінських рішень. Натомість, ефективним може бути лише таке управління, при якому враховуються громадські інтереси, що виявляються за допомогою територіальних громад, при оптимальному поєднанні з інтересами держави в цілому [81, с. 13].

Таким чином, природа походження місцевого самоврядування в найбільш загальній формі втілюється в таких основних аксіомах: 1) тільки мешканці відповідної території (територіальна громада) в найбільшій мірі обізнані місцевими проблемами та потребами відповідного регіону; 2) залучення місцевого населення до планування розвитку територій на всіх його етапах та до процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні сприяє підвищенню відповідальності місцевого населення та виробленню активної громадської позиції щодо формування та визначення напрямів використання коштів місцевих бюджетів (інших місцевих ресурсів); 3) самостійність у вирішенні питань місцевого значення сприяє розвитку та зміцненню демократичних засад у відповідній державі.

При цьому варто зауважити, що наукові теорії місцевого самоврядування сформувались значно пізніше, ніж відбулася фактична організація та оформлення місцевого самоврядування на території українських земель. Це пояснюється насамперед тим, що поява місцевого самоврядування зумовлена природними потребами населення самостійно вирішувати питання місцевого значення. Однак, в подальшому та у зв'язку із ускладненням політичної та структурної організації суспільства та держави виникла потреба також і в теоретичному оформленні наукових теорій та концепцій місцевого самоврядування, які б сприяли практичному втіленню найбільш підходящих моделей місцевого самоврядування в конкретних історичних та правових умовах [82, с. 116-120].

Зокрема, З'явлення історично перших форм самоорганізації місцевого населення має свої корені в давні часи. Процес формування місцевого

самоврядування на території України розпочався під впливом становлення державних утворень під час епохи Київської Русі, і сам інститут з'явився під час об'єднання східнослов'янських племен.

І. Грицяк вважає, що розвиток вітчизняного місцевого самоврядування пройшов поетапно періоди європеїзації, русифікації та українізації. Зокрема, науковець виокремлює чотири базові історико-правові періоди розвитку місцевого самоврядування на території України: 1) від формування державності у східних слов'ян до середини XIV ст. – виникнення окремих форм місцевого самоврядування; 2) середина XIV ст. до першої половини XIX ст. – етап, під час якого посилились процеси європеїзації, поєднання форм місцевого самоврядування з західноєвропейською традицією самоврядування; 3) кінець XVII ст. – початок XX ст., коли розвиток місцевого самоврядування був призупинений внаслідок русифікації та негативного впливу тоталітарного режиму; 4) 20-ті рр. XX ст. – триває досі – сучасний етап, що характеризується відродженням самостійності та новим розвитком місцевого самоврядування [83, с. 58-59].

Так, протягом епохи Київської Русі були встановлені основи організованої територіальної громади, і з'явилися перші форми об'єднаної громади. Наприклад, верв виступав як сільська територіальна громада, яка мала право на місцеве самоврядування і виконання судових функцій. Більшість дослідників вважають, що верв представляв собою спілку сіл, що є своєрідним об'єднанням сільських територіальних громад. Верв не лише здійснював самоврядування та судочинство на конкретній території, але й утверджував існуючі правові звичаї та сприяв формуванню нових. В результаті в Київській Русі сформувалася окрема система звичаєвого права, відома як «вервний правопорядок», що став основою звичаєвого права цього періоду [84, с. 39-40].

З огляду на вищезазначене, можна вважати, що об'єднання територіальної громади було досить ефективним способом організації місцевого самоврядування вже за часів Київської Русі.

При цьому, як зазначається деякими науковцями, організація сільських територіальних громад могла бути декількох видів. Зокрема, відповідні види різнилися залежно від того, яка система взаємозв'язків між громадою та князівською місцевою адміністрацією була утверджена.

Так, Ю. П. Мателешко зазначає, що до першого виду відносилися приватні села. Вони підпорядковувались певному князю (боярину), який управляв селами через свою адміністрацію. Деякі з них були заміськими резиденціями князів. До другого типу відносилися більшість сіл, які були відносно вільними поселеннями (общинами). Очевидно, в них не було постійно діючої адміністрації, але князі, або їхні мужі, могли зрідка навідувати їх з метою стягнення поборів, здійснення судочинства тощо. Останній тип є тотожним сільській общині – верві [85, с. 154].

Крім верв, за часів Київської Русі основи самоврядування представляло також міське віче. Влада між князем і віче певною мірою була розподілена. Віче не мало визначеного способу його скликання, порядку обговорення рішень, проте збои давали можливість висловитися кожному громадянину, водночас намагаючись привести всі міркування до єдиної, загальної думки і винести рішення ніби «єдиними устами» [86, с. 81].

Характерно, що віче наділялось досить значними повноваженнями, зокрема, й в питаннях управління, і навіть щодо затвердження (визнання) князівської влади.

Як констатує В. М. Єрмолаєв, віче значною мірою визначало обсяг повноважень князів, застерігало від міжусобиць, кровопролиття, антисоціальної політики тощо. Крім права віче щодо покликання князів, воно також мало право неприйняття або вигнання князів. З літописних свідчень досить виразно видно ще один важливий напрям діяльності віче – контрольну діяльність [87, с. 54].

Аналіз літописних джерел, як вважає О. Л. Олійник, засвідчує, що, незважаючи на всю могутність княжої влади, ніщо не могло гарантувати князювання, якщо дії і наміри князя не викликали довіри міської громади,

яку важко було заслужити і легко втратити. Причиною вічевого імпічменту з наслідками могло стати порушення князем, його боярами чи дружиною своїх обов'язків із захисту громади від ворогів, порушення присяги у вигляді цілування хреста, незаконні претензії на престол, розв'язування міжусобної ворожнечі й навіть якісь особисті якості чи методи управління, які не сприймалися конкретною громадою [88, с. 8].

Отже, у цей період громада демонструвала значну ефективність у вирішенні найважливіших внутрішньодержавних питань. Важливо зауважити, що в організаційному та функціональному відношенні вона була відокремлена від князівської влади, що свідчить про наявність у неї самостійних функцій та реальних повноважень, необхідних для їх здійснення. Правовий статус верв та віче був закріплений в ранніх юридичних документах Київської Русі, таких як різні редакції Руської правди та джерела звичаєвого (вервного) права.

Подальший розвиток місцевого самоврядування супроводжувався суттєвим впливом на нього процесів європеїзації, зокрема, Магдебурзького права, оскільки разом із збільшенням кількості населення та зростанням території держави виникала необхідність у здійсненні територіального поділу влади та визначенні засад розподілу повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням. До того ж спостерігалась тенденція до узурпації державою влади та утвердження централізованого управління на місцях, що мало негативні наслідки для місцевих жителів. Тому, не випадково, що виникла потреба у запровадженні нової системи місцевого самоврядування, зокрема, заснованої на магдебурзькому праві.

Магдебурзьке право з'явилося на території України разом із німецькими колоністами. Перші самоврядні громади були сформовані у Галицько-Волинській державі, а саме – у Львові, що називають початком становлення Магдебурзького права в Україні (1287–1353 рр.). Переведення міст на німецьке (магдебурзьке) право здійснювалося за допомогою локаційної грамоти [89, с. 131]. В цій грамоті визначались межі та обсяг

повноважень міст, тобто межі здійснення місцевого самоврядування залежали від типу міста, кількісного складу мешканців тощо.

Поширення в Україні магдебурзького право, за твердженням деяких науковців, сприяло подальшому розвитку місцевого самоврядування в країні [90, с. 51].

Наступною стала грамота 1514 р., за якою Сигізмунд I – Великий Литовський князь і водночас польський король підтвердив привілей Великого князя Олександра про надання місту Києву магдебурзького права, значно розширивши права киян [91].

Таким чином, особливостями місцевого самоврядування, заснованого на магдебурзькому праві, були: 1) поширювалось виключно на міста, тобто не торкалось території сіл або інших адміністративно-територіальних одиниць; 2) місцеве самоврядування в кожному місті запроваджувалось на підставі виданої князем (королем) грамоти; 3) місто, на яке поширювалось магдебурзьке право, отримувало систему органів самоврядування, які однак, не в усіх містах формувалися самими місцевими мешканцями, а частіше призначалися князем.

Як зауважує з цього приводу І. С. Лісна, з переходом до магдебурзького права українське місто опинялося у нових умовах, які відкривали з однієї сторони нові перспективи у плані незалежності, адже такий перехід знімав з міст юридичну та фінансову залежність від великого князя, а також вони наділялися правом здійснювати самоврядування, одна з іншої – це викликало значне суспільне розшарування та виникнення різних верств у соціальній структурі населення [92, с. 17].

Таким чином, введення магдебурзького права на території українських земель стало важливим кроком для подальшого розвитку місцевого самоврядування, зокрема в українських містах. Ця ініціатива відіграла суттєву роль у поширенні європейських традицій та європеїзації культури місцевого самоврядування, особливо в тих містах, де застосовувалось магдебурзьке право.

Українські державотворчі традиції були уособлені в організації місцевого самоврядування в період Запорізької Січі [93, с. 34].

Характерною особливістю процесу формування виконавчого органу (кіш) було те, що членів цього органу не призначали, а обирали. При цьому будь-який козак міг висунути свою кандидатуру на військовій раді, та після обговорення висунутих кандидатур їх обирали простою більшістю голосів [94, с. 70].

І. С. Кривцун зазначає, що військова старшина, спираючись на багате козацтво, намагалася використати цю суспільно-політичну організацію у своїх інтересах [95, с. 246].

У Конституції Пилипа Орлика йшлося про те, що на українські міста лягає чималий тягар, оскільки значна частина сіл, що знаходилися раніше при містах, повідходили у приватне володіння до різних державців духовних та світських. Тому, звертаючись до гетьманської старшини, зазначалося, що після завершення військових злиднів та отримання перемоги та свободи від московського підданства, комісари повинні були здійснити перевірку всіх маєтностей, які перебували у володінні можновладців, а результати такої перевірки передати до Генеральної Ради, яка утворювалася при гетьмані. На цій Раді повинні вирішуватися питання стосовного того, хто отримував право, а хто не такого права на володіння та користування військовими угіддями та маєтностями не мав [96, с. 35-40].

Місто Київ, яке залишалось столицею, та інші українські міста, які мали магістратів з усіма наданими їм правами, мали бути непорушно збережені. Це ухвалювалось спеціальним актом і доручалося підтвердити у подальшому гетьманською владою [97].

У період Гетьманської держави в організації місцевого самоврядування цивільного населення на українських землях виявились свої особливості.

Згідно з Т. О. Матвеевою, у контексті українсько-московського договору 1654 року в Гетьманщині була усталена правова система, яка виникла приблизно у період 1648-1654 років. Ця система включала

положення магдебурзького права, звичаєвого права, Литовського Статуту 1588 року, нормативні акти гетьманської влади та інше [98, с. 114].

О. І. Гуржій дійшов до висновку, що на характер та обсяг застосування магдебургії на місцях свій відбиток накладали тогочасні політичні й соціальні реалії життя [99, с. 155-156].

Відповідно до юридичного поділу міста того періоду поєднувалися у дві групи – магістратські та ратушні. Магістратські отримували магдебурзьке право, яке було надане, головним чином, польською владою і пізніше підтверджене гетьманами або царським урядом. Завдяки цьому, міста отримували самоврядування, податковий і судовий імунітет, право власності на землю, пільги для ремісників та торговців та інше. Магдебурзьким правом встановлювалися процедури вибору міських органів влади, їх функції, основи цивільного та кримінального права, норми оподаткування, регулювання діяльності ремісничих цехів та купецьких об'єднань та інше. Важливу роль у системі міського самоврядування відігравали виборні магістрати, які склалися з ради (райців, з бурмистром на чолі) та лави або лавничого суду. Райці займалися адміністративно-господарськими питаннями, такими як організація міського господарства, оборона міста, збирання торгових мит, підтримання зв'язків з гетьманською адміністрацією та царськими воєводами [100, с. 76].

В період перебування Лівобережної України під владою Російської та Австро-Угорської імперій, право українців на вирішення питань державотворення всіляко пригнічувалось та зводилось нанівець, однак, деякі спроби українізації все ж таки мали місце.

У науковій літературі підкреслюється, що новоутворена система управління призвела до негативних наслідків для найдавніших міст України, більшість з яких користувалися самоврядуванням на підставі старовинного Магдебурзького права. У 1835 році Київ, як останнє з міст, втратив особливий статус, передбачений цим правом. З того часу більшість українських міст перейшли під контроль губерньської адміністрації. На

найнижчому адміністративному рівні, в селах, місцева дворянська еліта відповідала за забезпечення правопорядку. Члени адміністрації, яка здійснювала повсякденне управління в Україні у ХІХ столітті, переважно належали до бюрократизованої дворянської верстви за соціальним походженням. Вищі посади, наприклад, губернаторські, зазвичай обіймали урядовці з впливових аристократичних родин, тоді як посади середнього рівня належали середнім дворянам. Скромні посади діловодів і писарів належали міщанам та синам священиків. Селяни майже ніколи не піднімалися навіть до найнезначніших посад [101, с. 357].

На Слобожанщині безперервний утиск царського законодавства звів нанівець застосування в державі положень магдебурзького права. Від кінця ХVІІІ ст. магдебургія майже повністю була позбавлена на українських землях своєї сили. Збірники магдебурзького та його різновиду – хелмінського права використовувалися у всіх офіційних і приватних кодифікаціях права України ХVІІІ і ХІХ ст. Проте постійний сильний вплив на місцеве законодавство російського звів до мінімуму застосування в краї норм магдебурзького права. А в кінці ХVІІІ ст. воно в Україні фактично було скасоване царським урядом як таке, що віджило свій вік [99, с. 155-156].

Отже, влада на місцях фактично включалась до системи органів державного управління та вважалася її невід'ємною частиною, тобто саму сутність місцевого самоврядування було нівельовано, а влада на місцях ставала частиною державної системи.

Організація місцевої влади була представлена земствами, губернаторами, управами. Земства являли собою дворівневі органи місцевого самоврядування для завідування справами, що відносяться до питань кожної губернії і кожного повіту. Держава, перш за все в особі губернатора, мала дискреційні та наглядові повноваження. Низову ланку земств становили повітові земські збори, які формувалися за допомогою загальних, але цензових виборів. Земські збори були головною установчою силою в повіті. Головою земських зборів обирався, як правило, повітовий представник

дворянства – фактично він призначався законом на цю посаду. Розпорядчим органом повітових земських зборів була повітова земська управа. Її членів та голову терміном на три роки (таким був загальний термін діяльності земських зборів) обирали збори, а обраного голову додатково затверджував губернатор [102, с. 329].

Досліджуючи систему організації місцевого самоврядування на українських землях, що перебували під владою Польщі та Австро-Угорської імперії (XVII – серед. XVIII), передусім варто зазначити, що ця імперія була однією з відсталих держав Європи. Щодо українських земель вона проводила колонізаторську політику: тут панував жорсткий феодално-кріпосницький гніт, регіон утримувався як аграрно-сировинний придаток, ринок збуту австрійських товарів [103, с. 112].

В Австрії приблизно у середині XIX ст. проведено деякі реформи, зокрема реформу місцевого самоврядування, а 1866 р. здійснено чергову реформу в адміністративно-територіальній сфері. Територія Галичини, починаючи з 1862 р., була розмежована на 76 повітів, та цього ж року ухвалено закон «Про місцеве самоуправління», який мав загальнодержавне значення, а у 1866 р. на основі цього закону видано «крайові громадські закони», відповідно до яких села, міста й містечка набували право на самоврядування, а також створювалися повітові громади (гміни), їх адміністративно-територіальні межі співпадали з відповідними межами повітів. Органи повітової громади: повітова рада – керівний орган і повітовий комітет – виконавчий орган [40, с. 92-93].

Як зазначають деякі дослідники цього історичного періоду, спосіб організації місцевої влади в Галичині під володінням Австрії та Австро-Угорщини з 1772 по 1918 роки була непостійною і змінювалася відповідно до сучасних потреб. Відзначалася виражена тенденція до бюрократизації місцевих владних органів. Крім того, на практиці в Галичині у XIX - на початку XX століття виникало чимало проблем у здійсненні місцевого управління, зокрема фінансова залежність органів самоврядування від

центральної влади, постійне втручання могутніх керівників краю (губернаторів або намісників) чи керівників повітів (старост) [42, с. 71].

Отже, визначальними ознаками організації місцевого самоврядування на українських землях у період перебування держави під владою Російської та Австро-Угорської імперій були: 1) право на вирішення питань місцевого значення переходило до рук заможного дворянства; 2) система органів місцевого управління включалась у систему органів державної влади, тим самим перекреслюючи саму сутність місцевого самоврядування; 3) організація та система органів місцевого самоврядування були хаотичними та позбавленими уніфікованих рис на різних територіях українських земель – на території, що перебувала під владою Російської Імперії, організація місцевого самоврядування набувало рис, притаманних російським землям (земства, губернатори, управи); на тій території, що перебувала під владою Австро-Угорської Імперії, відповідно встановлювалась система місцевого управління, властива цій імперії (гміни, повітовий комітет, повітова рада, староста).

Після повалення царської влади та утворення Радянського Союзу, влада на місцях була представлена місцевими радами, які однак, не мали реальної можливості здійснювати місцеве самоврядування, оскільки фінансово залежали від центру.

М. В. Манзя підкреслює, що протягом періоду існування України як радянської республіки в складі СРСР, термін «місцеве самоврядування» і його сутність як форми організації територіальних громад або колективів було виключено з активного вжитку. «Владу рад» розглядали як найбільш демократичний досягнення «соціалістичного суспільства» і називали його «народовладдям», хоча фактично її формування і керівництво належали виключно комуністичній партії, яка не терпіла жодної опозиції. [94, с. 73].

У 1924 році приймається постанова «Про сільські ради», яка визначила засади формування та обсяг повноважень цих органів.

Так, передбачалось, що сільська рада обговорює і розробляє всі питання, що стосуються облаштування життя і господарства в сільських місцевостях, і приводить у виконання свої рішення в установленому порядку.

Сільська рада забезпечує виконання своїх прав і виконання покладених на неї обов'язків, зокрема:

а) захищає права селян, робітників, наймитів, які проживають у сільських місцевостях.

б) сприяє поліпшенню культурно-господарського життя всього працюючого населення села.

в) підтримує організацію взаємодопомоги та кооперування трудового населення.

г) активно бореться з темрявою, невігласністю, грубістю, корупцією, хабарництвом, лихварством, кабальними угодами та іншими порушеннями закону.

д) слідкує за дотриманням законів та виконує розпорядження вищих органів робітничо-селянського уряду.

е) об'єднує роботу всіх радянських організацій, розташованих на території, яка підпорядкована та обслуговується сільською радою [104].

Згодом, у 1933 році приймається постанова «Про затвердження положення про міські ради», відповідно до якого міські ради наділялися такими повноваженнями:

а) на приєднаній до міста сільській території керують колгоспним будівництвом і підготовкою керівних кадрів для колгоспів, надають допомогу будівництву і організаційному зміцненню радгоспів і проводять заходи щодо ліквідації куркульства, як класу, на основі суцільної колективізації;

б) організують виробничу допомогу радгоспам, колгоспам та одноосібним селянським господарствам, приділяючи особливу увагу заходам щодо підвищення врожайності, і забезпечують своєчасне виконання ними своїх зобов'язань перед державою;

в) організують обслуговування населення прилеглих до міста сільських місцевостей мережею міських культурно-побутових установ і надають всебічну допомогу щодо розвитку та зміцнення сільських культурно-побутових установ;

г) організують будинки селянина і керують їхньою роботою [105].

У науковій літературі вказується, що в діяльності міських рад виявлялись дві протилежно спрямовані тенденції: з одного боку, зміцнення централізованості управління господарством і державою, з іншого боку, розширення відповідальності міських рад за стан справ на місцях. Компромід був досягнутий за допомогою подвійного підпорядкування виконкому та його відділам. З одного боку, вони залишалися в сфері управління міськради та відчитували перед нею, з іншого – отримували завдання і ресурси від галузевих міністерств і союзних республіканських комісій [106, с. 169].

Отже, реальних інструментів та засобів, в тому числі фінансових, для реалізації задекларованих повноважень органи місцевого самоврядування не мали. Формальність статусу місцевого самоврядування підтверджувалась тим, що на конституційному рівні правовий статус органів місцевого Конституції Української РСР 1978 року [107] обласні, міські, районні та інші місцеві ради визнавалися такими, що становлять єдину систему органів державної влади, тобто ці органи не належали до органів місцевого самоврядування, а визначалися частиною державного апарату.

Таким чином, на кожному історичному етапі розвитку місцевого самоврядування виявлялося у бажанні мешканців приймати незалежні рішення на території свого проживання. Тому однією з проблем, які виникли перед Україною після отримання незалежності в 1991 році, стала необхідність проведення реформи місцевого самоврядування для підвищення ефективності територіальної громади в здійсненні функцій місцевого самоврядування.

Законом «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», прийнятим 7 грудня 1990 року, було визначено поняття

«місцеве самоврядування в Україні» як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через обрані органи всіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази» [109]. Статтею 2 цього ж Закону було закріплене право сільських, селищних, міських рад народних депутатів об'єднувати і координувати на своїй території діяльність інших ланок місцевого самоврядування [108].

В лютому 1994 року приймається Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [109], в якому визначались засади організації та проведення місцевих виборів, а також підстави для дострокового припинення повноважень народних депутатів місцевих рад.

Подальше реформування місцевого самоврядування було тісно пов'язане з проведенням конституційної реформи та з прийняттям Конституції України, в якій закріплювався конституційний статус місцевого самоврядування, були визначені конституційно-правові засади організації та фінансування системи місцевого самоврядування [15]. При цьому в основу конституційного статусу місцевого самоврядування було покладено міжнародні принципи, закріплені в Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Між тим, протягом тривалого історичного періоду зберігались радянські тенденції, що передбачали надання найбільш важливих повноважень при здійсненні управління місцевими справами місцевим органам виконавчої влади, а не територіальним громадам та їх представницьким органам. Про це, зокрема, свідчить зміст однієї з перших адміністративних реформ, запланованих після здобуття Україною незалежності.

Так, у 1998 р. Указом Президента України схвалено Заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні, в якому значна кількість питань була присвячена саме належній організації місцевих органів виконавчої влади, урядових комітетів тощо.

Що стосується місцевого самоврядування в Концепції адміністративної реформи 1998 року зазначалось, що організація управління повинна базуватися на таких концептуальних засадах:

виконання встановлених Конституцією України вимог у сфері адміністративно-територіальної організації влади на місцевому рівні, що обумовлює поєднання безпосереднього державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням;

розв'язання проблем адміністративно-територіальної реформи у сфері здійснення керівництва на муніципальному і місцевому рівні з урахуванням поєднання формування якісного механізму надання жителям громад адміністративних, передусім, соціальних послуг, а також здійснення інших необхідних політичних, соціально-економічних, правових перетворень;

утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування тощо [110].

Отже, вже в перших спробах проведення адміністративної реформи в Україні підіймалось питання про формування спроможної територіальної громади. Однак, чітких кроків та засобів досягнення такої мети в Концепції адміністративної реформи не передбачалось.

Законодавче оформлення права на об'єднання територіальних громад відбулося з прийняттям нового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]. Законодавством закріплювалось право об'єднання територіальної громади – жителів сіл, селищ та міст, однак, не визначався порядок та умови такого об'єднання.

В резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 вказано, що положення чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад [111].

Між тим, спеціальний закон, який визначає порядок об'єднання територіальних громад, був прийнятий тільки в лютому 2015 року [48]. У тому ж році був ухвалений новий Закон України «Про місцеві вибори» [9],

де, серед іншого, встановлювалися умови та порядок проведення виборів до органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

Отже, в 2015 році розпочався наступний етап реформи місцевого самоврядування, який триває до цього часу. Ідеологічною основою цього етапу є впровадження в Україні європейських принципів та досвіду для створення ефективної територіальної громади, яка би була здатна вирішувати питання місцевого значення у всіх аспектах.

Згідно з проведеним вище науково-правовим аналізом, можна підбити підсумок, що перші форми місцевого самоврядування на території України виникли ще в додержавний період та продовжують свій розвиток після становлення перших державних утворень.

1. В своєму історико-правовому розвитку місцеве самоврядування пройшло декілька етапів, які доцільно представити в наступну періодизацію: 1) період Київської Русі – IX-XII ст.ст., який характеризувався розвинутою системою місцевого самоврядування, чітким розмежуванням функцій між князівською владою (князем) та демократичними інститутами самоуправління (верв, віче); 2) період європеїзації українських земель (поширення Магдебурзького права – XIII-XV ст.ст.), який характеризувався зміцненням міської територіальної громади, наділенням її правом самоврядування, правом приватної власності тощо, що мало наслідком нерівномірний розвиток міських та сільських територій (громад); 3) період національного самовизначення та запровадження державотворчих традицій (період Запорізької Січі та Гетьманської держави– XVI-XVII ст.ст.), який супроводжувався формуванням особливої системи місцевого самоврядування, заснованої на національній самобутності українського козацтва, військовій системі управління; 4) період занепаду місцевого самоврядування, який включає два історичних етапи: знаходження території сучасної України у складі російської та Австро-Угорської імперій та Польщі – XVIII-XX ст.ст., який характеризується нівелюванням самої ідеї місцевого самоврядування, включенням органів місцевої влади до системи органів

державного управління, залежність місцевих органів від центральної влади, відсутністю уніфікованої організації системи органів місцевого самоврядування на різних територіях українських земель; та перебування України в складі СРСР – 1922-1991 рр., протягом якого сільські та селищні громади лише формально мали певні функції, однак фактично влада цілком і повністю належала центру, а ради діяли як місцеві органи виконавчої влади;

5) сучасний період (після проголошення незалежності України – з 1991 р. по теперішній час) характеризується поступовим відходженням від радянських традицій, розширенням повноважень територіальної громади, формуванням спроможної об'єднаної територіальної громади та децентралізацією влади.

2. З оголошенням незалежності України було здійснено кілька етапів реформи місцевого самоврядування, останній з яких розпочався в рамках конституційної реформи децентралізації влади у 2015 році і триває наразі. Протягом цього періоду був врегульований порядок об'єднання територіальних громад та формування органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади. Таким чином, держава, спрямовуючись на зміцнення фінансової та інституційної спроможності територіальних громад, істотно розширила повноваження об'єднаних територіальних громад на місцях. Однак для остаточного законодавчого закріплення результатів реформи необхідні відповідні зміни до Конституції України та розробка окремих інституційних та організаційних заходів.

2.2. Конституційно-правові засади регулювання статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин

Сьогодні в Україні безперервно здійснюється реформування місцевого самоврядування, завдання якого визначені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333 [49]. Для реалізація цих завдань необхідне передусім законодавче, інформаційно-методологічне, фінансове забезпечення процесу реформування

місцевого самоврядування, а також створення потрібних для цього організаційних умов. Деякі з цих заходів були здійснені, зокрема, прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48], проведено перші вибори до органів місцевого самоврядування в деяких об'єднаних територіальних громадах [112] тощо. Між тим, процес оформлення конституційно-правового регулювання статусу об'єднаної територіальної громади наразі триває.

Для визначення подальших перспектив розвитку законодавства в означеній сфері, виникає необхідність у проведенні дослідження сучасного стану конституційно-правового регулювання статусу об'єднаної територіальної громади.

Традиційно, в правовій науці виокремлюють декілька рівнів системи правових актів: 1) міжнародний рівень, представлений міжнародними договорами, іншими актами міжнародно-правового регулювання; 2) законодавчий рівень, у межах якого діють Конституція України і закони України; 3) підзаконний нормативно-правовий рівень, представлений низкою підзаконних нормативно-правових актів. Тож характеристика кожного з наведених рівнів дає можливість застосувати комплексний підхід для здійснення правового аналізу в досліджуваній сфері.

Зокрема, досліджуючи систему актів міжнародно-правового регулювання, слід зазначити, що найбільшу важливість для подальшого розвитку України, як демократичної, соціальної та правової європейської країни, має право ЄС.

З цього приводу деякі науковці вважають, що починаючи з середини XIX століття європейське право визначається жвавими інтеграційними процесами, внаслідок чого у зазначений період приймається спеціальний вид міжнародно-правових норм, основоположною ціллю яких стала побудова єдиного внутрішньо-національного законодавства країн Європи. З метою реалізації вказаних основоположних засад під головуванням Ради Європи було ухвалено низку актів нормативного характеру, що визначають правові

стандарти, засади та принципи, зокрема у галузі формування місцевого самоврядування [113, с. 5-6].

Зокрема, одним із перших міжнародних документів на європейському транснаціональному просторі стала Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами та владою [115].

Головною ціллю Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами та владою стало те, щоб з урахуванням найголовніших конституційних положень держав-членів ЄС, досягти можливості підписання угод з метою досягнення домовленостей, що сприятимуть виконанню спільних європейських цілей та утвердження стандартів.

Ще одним актом європейського права, який мав суттєве значення для забезпечення міжнародного співробітництва між територіальними громадами (об'єднаними територіальними громадами), стала Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин [115].

У цій Хартії зазначається, що в межах територій, на яких регіональні мови використовуються, та відповідно до стану кожної мови, сторони цієї Хартії будують свою політику, законодавство та практику на таких цілях та принципах:

а) утвердження визнання та поваги до мов національних або регіональних меншин та демонстрація таким чином культурного європейського багатства;

б) вияв поваги та безумовне визнання кордонів кожної адміністративно-географічної території, у межах якої застосовується відповідна мова національних та регіональних меншин для досягнення такого стану, за якого наявна до цього або новоутворена адміністративно-територіальна одиниця не формувала перепон у розвитку такої мови національних або регіональних меншини;

с) потреба у реалізації зважених та стрімких дій, які направлені на розвиток мов національних або регіональних меншин для досягнення їх максимально можливого збереження;

d) сприяння застосуванню мов національних або регіональних меншин, включно з усною та письмовою формами такого використання, причому як у громадському та державному, такі й приватному житті тощо [115].

Слід зазначити, що в Україні було дві спроби ратифікувати Європейську Хартію регіональних мов або мов меншин. Так, перша з них, здійснена у 1999 році [116], проте, Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин» було визнано неконституційним [117], у зв'язку з порушенням конституційно встановлених правил підписання та офіційного оприлюднення закону України про ратифікацію (ст. 94 Конституції України).

Друга спроба була більш вдалою та завершилась прийняттям у 2003 році Закону України «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин» [117], який є чинним та покладає на Україну зобов'язання щодо імплементації європейських принципів щодо застосування мов національних меншин та регіональних мов в національному законодавстві.

До вагомих актів європейського права також слід віднести Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [118], Європейську Хартію міст [119], Рамкову конвенцію про захист національних меншин [120] та ін.

Так, до Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні визначено, що будь-який учасник приймає на себе зобов'язання, які, враховуючи норми ст. 9, повинні сприяти тому, щоб постійні жителі – громадяни інших держав, які законно перебувають на території відповідної держави, на однакових із громадянами цієї держави умовах забезпечувалися:

а) правом на свободу вираження поглядів та переконань, що включає гарантовану можливість на вільне вираження своїх переконань та поглядів, отримання і розповсюдження інформації та міркувань про певні явища, події та процеси без державного втручання; це передбачає нестворення державами перепон в отриманні ліцензій на діяльності радіо-, теле- або кінопідприємств;

б) правом на вільне проведення мирних зборів, об'єднання в асоціації, складовою якого також є право на організацію та реєстрацію профспілок і вступу до них з метою забезпечення захисту права та інтересів [118].

В свою чергу Європейська Хартія міст покладає на договірні сторони відповідальність за побудову такої системи управління, яка враховувала б нові вимоги демократії, зокрема, такий її вимір, як участь мешканців міст та міських регіонів у вирішенні питань місцевого значення. З цією метою встановлено такі засадничі принципи щодо розвитку міст:

– міста повинні діяти, спираючись на політику сталого розвитку для досягнення історичного компромісу між економічними, соціальними та екологічними вимогами і збереженням навколишнього середовища для наступних поколінь;

– належне забезпечення усіх рівнів суспільства рівнодоступними та якісними послугами є безперечною умовою здійснення реальної демократії [119].

Європейська Хартія міст була спрямована, в першу чергу, на створення умов для рівного розвитку міських територіальних громад, усунення соціального розшарування всередині таких громад тощо.

Не менш важливе значення для врегулювання статусу територіальної громади на міжнародному рівні має Рамкова конвенція про захист національних меншин.

Зокрема, зі змісту положень даної Конвенції вбачається, що учасники цієї Конвенції приймають на себе обов'язок надавати гарантії тим особам, які відносяться до національних або регіональних меншин, а також реалізацію права на рівність перед законом та правовий захист.

Крім того, в Рамковій конвенції про захист національних меншин на учасників Конвенції покладається зобов'язання вжити належних заходів з метою досягнення у всіх сферах повної та справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, та особами, які належать до більшості населення [120].

Європейська Хартія місцевого самоврядування є одним із ключових міжнародно-правових актів, який визначає статус територіальної громади, зокрема об'єднаної територіальної громади. Цей документ, прийнятий на міжнаціональному рівні, встановлює основи місцевого самоврядування та закріплює права та обов'язки територіальних громад [62].

Зокрема, згідно зі ст. 7 Європейської Хартії місцевого самоврядування підстави та порядок діяльності представницьких органів місцевої публічної влади мають створювати умови для свободної реалізації ними своїх завдань та функцій, зокрема такі умови мають визначати належне матеріальне відшкодування понесених витрат, якщо такі витрати створюються під час їх діяльності, та, у разі виникнення такої потреби, надавати компенсацію втраченої частини доходів, включаючи оплату за виконану роботу, а також включати належний рівень соціального захисту та забезпечення. Крім того, визначено, що всі завдання та функції, які визнаються несумісними з мандатом обраної посадової особи як представника місцевої влади, повинні закріплюватися законами або визначатися засадничими правовими положеннями або засадами.

Досліджуючи значення Європейської Хартії місцевого самоврядування для становлення та розвитку територіальної громади (об'єднаної територіальної громади) в Україні, варто зауважити, що в європейському співтоваристві цей документ відіграв визначальну роль в утвердженні демократичних засад здійснення місцевого самоврядування [121, с. 33-34].

Зокрема, зарубіжні науковці відмічають, що в Європейській Хартії місцевого самоврядування знайшли втілення такі аксіологічні засади: місцеві органи влади є однією з головних основ будь-якого демократичного

режиму; наявність місцевої влади з реальними обов'язками забезпечує більш ефективну реалізацію публічної влади, більш наближеної до громадян; охорона та зміцнення місцевого самоврядування в різних європейських країнах є важливим внеском у справу розбудови демократичної Європи, в якій переважають принципи демократії та децентралізації влади; визнається існування місцевої влади, демократичним втіленням якої є виборні представницькі органи, що приймають рішення і мають широкий ступінь автономії щодо їх обов'язків, способів та засобів, за допомогою яких ці обов'язки виконуються, а також наділені ресурсами, необхідними для їх виконання. На цій підставі науковці роблять висновок, що йдеться про досягнення ідеалів демократія та автономії, яким присвячено основні положення Хартії. У зв'язку з цим, Хартію ще називають своєрідний Білля про права для місцевих органів влади [122, с. 4].

Україна ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування у 1997 році [116] без жодних умов та застережень, ставши таким чином, повним учасником даного міжнародного документа.

В 2009 році було прийнято Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування [123], ратифікований Україною лише в 2014 році [124]. В Додатковому протоколі на учасників Європейської Хартії місцевого самоврядування покладається зобов'язання щодо того, що національне законодавство повинно передбачати засоби, що сприятимуть здійсненню права органів місцевого самоврядування. Відповідно до взятих конституційних та (або) міжнародних зобов'язань сторони законодавство має передбачати заходи, які обмежуються виключно виборцями.

У даному контексті ймовірно йдеться про такі засоби, як право виборців на відкликання виборної особи місцевого самоврядування, або дострокового припинення її повноважень.

Зважаючи на фундаментальне значення Європейської Хартії місцевого самоврядування для розвитку місцевої демократії в європейських країнах,

Рада Європи періодично проводить моніторинг стану імплементації норм Хартії в національне законодавство договірних держав, а також дає рекомендації з приводу подальшої реалізації відповідних положень Хартії.

Так, на підставі проведеного моніторингу дотримання європейськими державами Європейської Хартії місцевого самоврядування, зазначається, що прийняття Хартії та її ратифікація в багатьох країнах призвели до проведення реформування місцевого самоврядування, яке супроводжувалось оновленням законодавства у сфері місцевої демократії. Для деяких країн Хартія та її принципи слугували основою для розбудови нової системи місцевого самоврядування. У той же час, результати моніторингу показують, що місцеве самоврядування в багатьох державах-членах, як і раніше залишається нестабільним, зокрема, через недостатньо ефективну законодавчу базу та повільне формування адміністративної практики. Більшість актуальних питань стосовно всіх заходів моніторингу та звітності, а також рекомендації засвідчили диспропорційність між компетенцією органів місцевого самоврядування та наявними в їх розпорядженні ресурсами; не проведення консультацій з місцевими органами влади та ненадання консультацій щодо розподілу фінансових ресурсів; недостатня ефективність здійснення адміністративного нагляду місцевих органів влади на більш високих рівнях; відсутність ефективного права на захист прав територіальних громад та сформованих ними органів місцевого самоврядування, чому на практиці часто перешкоджають існуючі законодавчі обмеження (наприклад, вимога подати правову скаргу через державну установу) [125, с. 130].

Таким чином, більшість європейських країн в процесі імплементації принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування стикалися з певними труднощами, зокрема, пов'язаними з реформуванням власної системи місцевого самоврядування та приведенням національного законодавства у відповідність до європейських стандартів. Тому, не дивно, що подібні проблеми мають місце і в нашій державі в процесі проведення реформи децентралізації влади.

З метою сприяння подальшій реалізації реформи місцевого самоврядування та забезпечення імплементації європейських стандартів місцевої демократії, Парламентської Асамблеї Ради Європи розробляються рекомендації, зокрема, в 2005 році було прийнято Резолюцію № 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», одним із пунктів якої значилось продовження реформи місцевого самоврядування для впровадження положень Європейської Хартії місцевого самоврядування [126].

У 2005 році Радою Європи було прийнято ще один важливий документ – Рекомендація № R(2005) державам-членам щодо практики прикордонного і міжтериторіального співробітництва територіальних громад.

Відповідно до цього документа заходами, що стосуються правової основи для прикордонного і міжтериторіального співробітництва, є створення відповідної правової основи для діяльності територіальних громад та місцевої влади в сфері прикордонного та міжтериторіального співробітництва за допомогою:

- законодавства, що узгоджується з Мадридською конвенцією, що наділяє територіальні громади та органи місцевого самоврядування необхідними повноваженнями, *inter alia* щодо участі в заходах в сфері прикордонного співробітництва в межах, чітко визначених законом, а також за допомогою використання відповідних ресурсів, зокрема, фінансових, в заходах в сфері прикордонного співробітництва;

- двосторонніх і/або багатосторонніх міждержавних угод, що встановлюють загальні повноваження в сфері прикордонної і міжтериторіальної діяльності або повноваження в окремих областях, наприклад в сфері охорони здоров'я або цивільного захисту [127].

Отже, проведений вище аналіз показує, що міжнародний статус територіальної громади та регулювання місцевого самоврядування на міжнаціональному рівні регламентовано рядом міжнародних документів. При цьому найбільш важливими європейськими стандартами місцевої

демократії, що знайшли втілення в таких документах, є: 1) реальне та гарантоване право місцевих мешканців самостійно вирішувати питання місцевого значення; 2) право територіальних громади об'єднуватися з метою створення спроможної об'єднаної територіальної громади; 3) гарантоване право територіальної громади (об'єднаної територіальної громади) формувати власні представницькі органи, що підзвітні та підконтрольні територіальній громаді; 4) право територіальної громади (об'єднаної територіальної громади) приймати безпосередньо або через представницькі органи участь у формуванні та реалізації регіональної політики держави; 5) право територіальної громади (об'єднаної територіальної громади) самостійно та через представницькі органи володіти та розпоряджатися природними ресурсами, формувати та визначати напрями використання місцевого бюджету, запроваджувати місцеві податки та збори тощо [121].

Означені засадничі європейські принципи місцевої демократії знайшли своє втілення в конституційному законодавстві України.

Так, у Конституції України зафіксовано право територіальних громад на осуществление місцевого самоврядування, визначаються засади формування та типи представницьких органів місцевого самоврядування, а також принципи взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади, включаючи місцеві органи виконавчої влади та інше.

Крім того, на рівні Конституції України закріплене гарантоване право територіальної громади самостійно розпоряджатися ресурсами комунальної власності [15].

Характеризуючи конституційні засади визначення статусу територіальної громади (об'єднаної територіальної громади), необхідно зауважити, що в більшості європейських країн місцеве самоврядування гарантоване на конституційному рівні.

Деякі науковці, проводячи порівняльний аналіз конституцій окремих країн світу, виснують, що урегульовані ними головні засади визначають організацію та повноваження органів місцевого самоврядування, а саме:

основоположні засади побудови місцевого самоврядування; принципи поділу на адміністративно-територіальні одиниці та рівні організації місцевої влади; форми та способи здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, принципи організації структури органів місцевого самоврядування; значення органів місцевого самоврядування у політично-правовій системі організації суспільства; межі здійснення державного контролю; гарантії місцевого самоврядування [113, с. 18].

Конституційні засади місцевого самоврядування уточнюються та деталізуються в ряді законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Так, правовою основою статусу об'єднаної територіальної громади є закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [128], «Про органи самоорганізації населення» [47], «Про співробітництво територіальних громад» [20], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48], «Про засади державної регіональної політики» [129] та ін.

Передусім варто акцентувати увагу на тому, що законодавство України в досліджуваній сфері було суттєво оновлено у зв'язку з провадженням до чинних законів.

Зокрема, у 2015 р. прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики», що закріпив основні засади визначення та здійснення державної регіональної політики [129].

Прийняття цього закону мало важливе регулятивне та стратегічне значення для урегулювання правових відносин, які виникають та розвиваються під час визначення основних напрямків та способів реалізації державної регіональної політики. В цьому Законі регламентовані засади та джерела походження фінансування заходів, що направлені на виконання державної регіональної політики, визначені суб'єкти, на яких покладається відповідальність за вказаний напрямок діяльності, упорядковано систему моніторингу поточного стану виконання основних завдань, покладених в основу регіональної політики.

До базових законів, які врегулювали правовий статус об'єднаної територіальної громади в Україні стали закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громади».

Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] було прийнято ще у 1997 році, однак, відтоді до нього внесено ряд змін та доповнень, які в основному спрямовані на розширення повноважень територіальної громади та її представницьких органів. Зокрема, повноваження органів місцевого самоврядування доповненні такими, як право на: реорганізацію або ліквідацію навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради [130], формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону [131], здійснення повноважень у сфері користування міським пасажирським транспортом [132], щодо здійснення заходів щодо підготовки населення України до участі в русі національного спротиву [133] тощо.

У ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] визначене право територіальних громад на основі державної гарантії добровільно об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, а також закріплено їх право розбудовувати та організовувати діяльність спільних органів місцевого самоврядування, обирати сільського, селищного, міського голову. У цьому Законі, крім іншого, урегульоване право територіальної громади безперешкодно виходити зі складу об'єднання.

Порядок об'єднання територіальної громади та виходу зі складу об'єднання визначається Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громади» [48].

У грудні 2019 р. був прийнятий Виборчий кодекс України [8], на підставі якого втратив чинність Закон України «Про місцеві вибори» [9].

Крім законів України, нормативно-правовими актами підзаконного характеру, які визначають правовий статус об'єднаної територіальної громади, є такі, як: Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня

2015 р. № 214 [57], акти органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади (регламенти, рішення).

Як приклад актів органів місцевого самоврядування можна навести: Регламент Сіверської міської ради [134], Регламент Червоненської сільської ради [135] тощо.

Отже, проведений аналіз показує, що наразі в Україні створена досить розгалужена система актів правового регулювання статусу об'єднаної територіальної громади.

Водночас, як вірно відмічають окремі дослідники, у процесі проведення реформи місцевого самоврядування постали деякі проблеми, що на сьогодні є не повністю вирішеними та, відповідно, перешкоджають успішному та ефективному завершенню цієї реформи. До таких найбільш суттєвих проблем науковці відносять: 1) недостатність належного правового забезпечення децентралізації та реформи, що реалізується у процесі такої децентралізації, зокрема, що викликає необхідність ухвалення низки правових актів, деякі з яких розроблені, проте не прийняті та перебувають на розгляді комітетів Верховної Ради України; 2) неоднаковість розподілу фінансів та матеріальних ресурсів між об'єднаними територіальними громадами: податкова децентралізація уможливила надання громадам деяких коштів, але державна влада перекладає на місцеву владу повноваження у сфері фінансування видатків, що створює ситуацію, за якої місцева влада не має коштів, які вона може витратити на розвиток своїх територій; 3) недостатність досвіду та компетентності у посадових осіб органів місцевого самоврядування, що зумовлює виникнення перешкоди для формування об'єднаної територіальної громади і ефективного здійснення реформи [136].

Наразі також розроблені та перебувають на розгляді у Верховній Раді України такі важливі для здійснення реформи законопроекти, як «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [137] (у січні 2020 р. законопроект відкликано), «Про місцевий референдум» [12],

«Про місцеві ініціативи» [138] (у серпні 2019 р. законопроект відкликано) та ін.

Крім того, у липні 2021 р. до Верховної Ради України було подано законопроект № 6404 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» [139], який спрямований на підвищення відкритості діяльності органів місцевого самоврядування.

Зокрема, цим законопроектом пропонується запровадження: онлайн-трансляцій сесій місцевих рад, які мають стати обов'язковими для всіх громад (на сайті або через YouTube, Facebook тощо); опублікування у відкритому доступі опублікованих додатків до проектів рішень і проектів порядків денних постійних комісій; регулярної інвентаризації майна громади, що допоможе раді, громадянам та бізнесу ефективніше оцінити ресурси громади і більш ефективно їх використовувати тощо [140].

У лютому 2022 р. законопроект № 6404 прийнято за основу.

Важливе значення для подальшого здійснення реформи місцевого самоврядування має також прийняття Закону України «Про місцевий референдум», оскільки одним із механізмів прийняття рішення про об'єднання територіальної громади є проведення місцевого референдуму з цього питання. До того ж саме шляхом проведення місцевого референдуму вирішуються питання про дострокове відкликання посадових осіб органів місцевого самоврядування (депутатів, сільського, селищного голів та ін.).

Також слід зауважити, що досі не створені деякі організаційні умови для здійснення реформи. Наприклад, з метою обліку та моніторингу договорів про співробітництво, забезпечення відкритості, доступності інформації про укладені договори про співробітництво територіальних громад Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 серпня 2014 р. № 225 передбачено формування Реєстру таких договорів [141], однак відповідний реєстр досі не функціонує.

Однією з проблем здійснення реформи також слід визнати нівелювання дійсних потреб громади вже сформованими органами місцевого самоврядування, які підміняють їх іншими, менш важливими. Так, ГО «Всеукраїнське об'єднання «Антикорупційний блокпост» дослідило найбільш важливі, на думку громади, проблеми, що потребують нагального вирішення. По ступеню важливості вони згрупувалися наступним чином: 1) транспортні розв'язки; 2) дороги; 3) затори; 4) благоустрій тощо. При цьому, як було визначено в процесі дослідження, ця необхідність часто зводилась нанівець різного роду провокативними діями, коли громаді подаються в якості актуальних другорядні проблеми, а те, що справді важливо, переноситься на задній план [142].

Як зазначають деякі науковці, до проблем у сфері законодавчого регулювання місцевого самоврядування також належить те, що деякі питання у сфері регулювання порядку об'єднання громад, не достатньо прописані, що обумовлює необхідність удосконалення методичного забезпечення [19].

Таким чином, дослідження, що проведене у цьому підрозділі, дає можливість виснувати.

1. Актуальними проблемами здійснення реформи місцевого самоврядування є: 1) неурегульованість деяких процедур та етапів реалізації реформи (порядку проведення місцевих референдумів, чітких строків призначення перших, проміжних місцевих виборів тощо); 2) відсутність належних організаційних умов для подальшого провадження реформи (не створено реєстр угод про співробітництво територіальних громад); 3) диспропорційність виділених коштів та покладеного на об'єднанні територіальні громадами фінансового тягарю по утриманню територій тощо [143, с. 12-16].

2. Для їх вирішення насамперед необхідно: 1) застосувати комплексний підхід до реформування місцевого самоврядування, який передбачає одночасне проведення реформування інших сфер – бюджетної, охорони здоров'я тощо; 2) прийняти Закон України «Про внесення змін до

Конституції України (щодо децентралізації влади)» з доопрацюванням (щодо узгодження застосованих термінів та понять); 3) забезпечити функціонування та вільний доступ до Реєстру про співробітництво територіальних громад.

2.3. Конституційно-правова основа здійснення муніципальної реформи та об'єднання територіальної громади

Ратифікація Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування [116] поставила перед нашою державою завдання забезпечити ефективну організацію місцевого самоврядування в Україні, для чого було здійснено окремі заходи, зокрема, прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], визначено засади матеріального та економічного забезпечення роботи органів місцевого самоврядування тощо.

Між тим, з плином деякого часу виявилось, що сформована в Україні після набуття незалежності модель організації місцевого самоврядування на практиці показала недостатню ефективність. Це, зокрема, закріплено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. В обґрунтування такого висновку в Концепції наводиться той факт, що діяльність органів місцевого самоврядування у деяких територіальних громадах не здатне забезпечити належну підтримку достатнього життєвого середовища, потрібного для розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав тощо [49].

На цій підставі та у зв'язку з підписанням Україною Угоди про асоціацію з ЄС [144] проблема організації ефективної форми місцевого самоврядування набула нової актуальності. Саме тому однією з основних реформ, запланованих у межах забезпечення реалізації Угоди про асоціацію з ЄС [145], стала реформа місцевого самоврядування.

Варто погодитись з думкою Д. М. Белова, який у своєму монографічному дослідженні дійшов до висновку, що юридична природа норм, що закріплюють засади конституційного ладу України розкривається в

системі її загальних і спеціальних кваліфікуючих юридичних ознак та властивостей. Однією з таких властивостей, на думку вченого, є те, що в структурі таких норм, крім традиційних елементів (гіпотеза, диспозиція, санкція) необхідно виокремити «курацію», як частину норми, що закріплює сукупність соціальних явищ, існування яких у суспільному житті забезпечує та гарантує реальність, об'єктивну соціальну можливість реалізувати основні права та свободи [146, с. 372].

Виходячи з наведеної позиції, закріплення права на здійснення місцевого самоврядування має ґрунтуватися на об'єктивній можливості реалізувати це право суб'єктами, які відповідно до Конституції України ним наділені. Тож в даному аспекті постає принаймні два питання: по-перше, яким суб'єктам адресоване право на здійснення місцевого самоврядування, та по-друге, чи мають такі суб'єкти об'єктивну соціальну можливість реалізувати відповідне право.

Так, відповідь на перше питання міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]. Аналіз положень статті 5 цього закону вказує на наступні форми організації місцевого самоврядування: 1) первинні форми (такі, як територіальна громада, що об'єднує мешканців, які проживають в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці); 2) представницькі органи (такі, як сільські, селищні, міські, районні та обласні ради); 3) обрані посадові особи (такі, як сільський, селищний, міський голова, староста); 4) виконавчі органи рад; 5) органи самоорганізації населення (утворюються за ініціативою жителів і наділяються частиною компетенції, фінансів та майна відповідним представницьким органом відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» [47]). Крім того, на підставі Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [20] територіальні громади можуть укладати між собою договори про співробітництво для створення умов соціально-економічного, інфраструктурного та культурного розвитку відповідних територій, удосконалення якості адміністративних послуг.

Що стосується другого порушеного питання – спроможності органів місцевого самоврядування ефективно реалізовувати свої повноваження, то з цього приводу необхідно погодитись із зауваженням, висловленим одним із польських реформаторів Єжи Стемпень, який зазначив, що досвід держав Європи та світу доводить, що проблеми місцевого рівня можуть бути розв'язані з достатнім рівнем ефективності лише на місцевому рівні, адже на рівні держави відсутня можливість своєчасно виявити таку проблему. Між тим, підкреслюється, що ефективна модель місцевого самоврядування завжди базується на трьох китах – повноваження, фінансові ресурси і контроль [147]. Очевидним є той факт, що відсутність цих складових елементів ставить під сумнів наявність реальної можливості в органів місцевого самоврядування ефективно вирішувати питання місцевого значення.

У зв'язку з цим, важливим та необхідним кроком на шляху до здійснення децентралізації та адміністративно-територіальної реформи стало утворення об'єднаної територіальної громади, що характеризується більш ефективним способом організації місцевого самоврядування, що має низку переваг порівняно з іншими формами такої організації. У межах здійснення такої реформи прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48], яким актуалізовано таку форму організації місцевого самоврядування, як об'єднана територіальна громада.

Слід зазначити, що право територіальної громади об'єднуватися з іншими територіальними громадами визначалося й у попередніх редакціях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», проте реалізація цієї можливості не була реальною, оскільки для цього існували такі причини: відсутність достатнього нормативно-правового регулювання; недостатність належної організаційної, матеріально-технічної, методологічної допомоги від держави для об'єднання територіальних громад.

Однак, сприятливі для об'єднання територіальних громад умови змінилися після того, як було прийнято Концепцію реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні [49], що поклало початок провадження реформи місцевого самоврядування.

На реалізацію Концепції Кабінетом Міністрів України було розроблено середньостроковий план дій [148]. При цьому за результатами моніторингу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України станом на кінець травня 2017 р. в Україні утворено 413 об'єднаних територіальних громад, що об'єднали 5258 населених пунктів, і в яких відбулись перші вибори до органів місцевого самоврядування [149]. Крім того, 29 жовтня 2017 р. за рішенням Центральної виборчої комісії відбулися місцеві вибори у 202 об'єднаній територіальній громаді в усіх областях України. До складу 202 об'єднаних територіальних громад увійшли 933 місцеві ради (міських – 25, селищних – 67, сільських – 841) [150].

Формування спроможної територіальної громади передбачає, крім іншого, розмежування функціональної компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Зокрема, річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік, затвердженою Указом Президента України від 8 квітня 2017 року № 103/2017, закріплено порядок розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами місцевої виконавчої влади [151].

З цього приводу М. В. Майстро зазначає, що у процесі взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями можна спостерігати деяку невідповідність, а саме: 1) дублювання функцій та, відповідно деяких повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, причому окремі з таких повноважень майже повністю співпадають, що зумовлює неефективність розподілу функцій на місцевому рівні між державними органами та органами місцевого самоврядування; 2) оскільки органи місцевого самоврядування не належать до державної виконавчої гілки влади, а є самостійними у розв'язанні завдань місцевого значення, проте на них

покладаються деякі повноваження, притаманні саме класичній виконавчій владі; 3) у питаннях реалізації деяких повноважень, наприклад, щодо виконання програм соціально-економічного розвитку, радам відповідного рівня як представницьким органам місцевого самоврядування є підконтрольними та підзвітними місцеві державні адміністрації тощо [152, с. 5].

Пояснюючи природу походження наведених вище протиріч, необхідно, передусім, вказати на можливість розходження в окремих питаннях інтересів об'єднаної територіальної громади (в особі органів місцевого самоврядування) та держави (в особі місцевих органів виконавчої влади). Крім того, чітке розмежування питань, які мають місцеве значення, та загальнодержавних питань є досить непростим завданням, оскільки такі питання взаємозалежні та не можуть розглядатися ізольовано один від одного.

Деякі науковці вважають, що межа між сферою виконавчої влади і сферою місцевого самоврядування, яке є проявом децентралізації виконавчої влади, має досить умовний характер. В обґрунтування такої думки В. І. Борденюк зазначає, що органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування здійснюють управління в межах своєї компетенції практично в одних і тих же сферах суспільного життя. На практиці це означає, що виконавча влада і місцеве самоврядування – це дві сторони однієї медалі – явища державного управління, яке є процесом реалізації державної виконавчої влади. Відмінність між цими явищами державно-правового життя, на думку вченого, полягає лише у тому, що органи виконавчої влади здійснюють відповідні функції державного управління на засадах організаційно-правового підпорядкування органам виконавчої влади вищого рівня, а органи місцевого самоврядування – на засадах відносної автономії, яка ніде не має чітко визначених меж [153, с. 241].

Проте повністю погодитись з такою думкою можна лише частково, оскільки розмежування сфер місцевого самоврядування та місцевих органів

державної влади відбувається також за критеріями фінансування та значимості відповідного питання.

З метою взаємодії та збереження балансу між правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення та державними інтересами, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки [154, с. 79].

Отже, одним із чинників реформування місцевого самоврядування є більш чітке критеріальне розмежування сфер впливу між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. У цьому контексті формування спроможної об'єднаної територіальної громади набуває особливої актуальності.

Активізація процесу утворення такого способу організації місцевого самоврядування, як об'єднана територіальна громада, обумовила виникнення чисельних спорів та дискусій у цій сфері, основним питанням яких стала доцільність формування такого муніципально-правового суб'єкта, як об'єднана територіальна громада. В основі такої дискусії лежить низка причин, зумовлених непередбачуваністю та недостатньою прогнозованістю наслідків утворення такого суб'єкта.

Головний парадокс полягає у тому, що децентралізація влади, тобто фактичне позбавлення центральної влади абсолютності, передбачає насправді зворотний процес – укрупнення адміністративно-територіальних одиниць шляхом об'єднання територій та, відповідно, формування єдиних органів місцевого самоврядування, влада яких поширюється на більш велику територію, ніж це було до здійснення реформи [23, с. 17].

Проте така парадоксальна, на перший погляд, система у кінцевому підсумку виявляється більш логічною та обґрунтованою, про що свідчать деякі статистичні показники.

Зокрема, як зазначає Ініціатива «Децентралізація влади» у своєму статистичному дослідженні, до початку здійснення децентралізації у 92% сільських громад проживало менше 3000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Разом з тим, у понад 50% сільських громад дотаційність складала понад 70%. 483 територіальні громади взагалі на 90% утримувалися за рахунок дотацій [155].

Таким чином, на підтвердження доцільності формування об'єднаних територіальних громад можна навести той аргумент, що такі перетворення обумовлять підвищення спроможності, зокрема фінансової, ресурсної, матеріально-технічної, жителів територіальних громад, а відтак, сприятимуть розбудові цими громадами по справжньому здатних до самостійності та відповідальності органів місцевого самоврядування, оскільки такі органи будуть мати не лише гарантоване державою право, але і дійсну можливість розв'язувати проблеми місцевого значення.

У своєму щорічному звіті до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2017 році» Президент України звертає увагу на позитивні результати, які були досягнуті під час впровадження перших етапів реформи. Зокрема, наголошується, що доходи загального фонду бюджетів об'єднаної територіальної громади в січні-травні 2017 року у порівнянні з аналогічним періодом зросли на 1,0 млрд грн, що становить 44,4% [149].

Таким чином, за рахунок об'єднання територіальні громади отримують відносну самостійність матеріального, бюджетного та ресурсного характеру, що дозволить їм розв'язувати проблеми місцевого значення без необхідності отримувати постійні дотації та підлягати контролю зі сторони органів державної влади. У цьому контексті варто згадати про ще одну важливу перевагу об'єднання територіальної громади – створення реальної платформи для проведення децентралізації влади.

Таким чином, за наслідками реформування передбачається здійснити децентралізацію публічної влади, передавши значну частину повноважень

від центральної державної влади спроможній об'єднаній громаді на місцях. У зв'язку з цим, постає необхідність у дослідженні поняття та конституційно-правової природи децентралізації управління.

Питання децентралізації досліджували ряд науковці, виокремлюючи певні аспекти даної проблематики. Зокрема, децентралізація як невід'ємна складова організації місцевого самоврядування стала предметом дослідження таких вчених, як: О. В. Батанов [156], В. І. Борденюк [153], О. М. Бориславська [157], Ю. В. Гіоргієвський [158], М. І. Деркач [159], Б. В. Калиновський [160], Л. А. Касинюк [161], Т. К. Кваша [162], І. Коваленко [163], Р. А. Колишко [164], А. Ф. Колодій [165], А. П. Лелеченко [166], К. О. Линьов [167], М. О. Лучко [168], М. В. Майстро [152], А. С. Матвієнко [169], А. М. Нікончук [170], В. Ф. Роман [171], А. Ф. Ткачук [172], І. В. Шаповалова [173] та ін.

У наукових дослідженнях децентралізація влади розглядається як основний принцип місцевого самоврядування і, одночасно, як соціально-економічна концепція. Ця концепція передбачає не лише розширення повноважень компетентної територіальної громади, але й забезпечення її відносної фінансової та соціальної самостійності.

А. С. Матвієнко в своїй монографії виділяє політичні, правові, соціокультурні та соціально-економічні аспекти децентралізації влади. У політичних аспектах наголошується на підвищенні політичної культури населення, залученні громад до політичних процесів державного будівництва, формуванні місцевих політичних еліт тощо. Правові аспекти охоплюють розробку та прийняття законодавчих актів, спрямованих на втілення принципів децентралізації влади. Соціокультурні аспекти включають в себе виховання у суспільстві принципів, традицій, стандартів та демократичних зв'язків, мобілізацію творчої активності населення, активізацію патріотизму та національно-культурного відродження, підтримку "ініціативи мільйонів". Соціально-економічні аспекти децентралізації влади полягають у гармонізації соціальних та економічних відносин на місцевому

рівні, впровадженні політики гармонійного розвитку територій та територіальних громад [174, с. 11].

Виділення різних аспектів децентралізації публічної влади дозволяє розглядати це політико-правове явище, перш за все, на практичному рівні, зокрема, визначати основні передумови та умови втілення принципів та ідей децентралізації у життя. Між умовами включають соціальну активність та ініціативність місцевого населення, пов'язані, перш за все, із формуванням та розвитком громадянського суспільства, а також фінансову та політичну спроможність територіальної громади, правове забезпечення і інші аспекти.

На основі цього деякі дослідники розглядають децентралізацію бюджетних повноважень, яка лежить в основі бюджетного федералізму, вважаючи цю форму бюджетної децентралізації найбільш ефективним механізмом. При цьому вони зауважують, що бюджетний федералізм може закріплювати в законодавстві однакові права на отримання доходів та здійснення видатків у всіх ланках бюджетної системи [175, с. 77].

В теорії державного управління превалює думка про існування двох ключових форм децентралізації. Одна з них є демократичною основою децентралізації та полягає у здійсненні делегування окремих повноважень державними органами виконавчої влади місцевим органам публічного управління. Така форма представлена, наприклад, в Австралії, Великій Британії, Канаді та деяких інших державах, її ще називають англосаксонською формою організації місцевого самоврядування, оскільки вона є більш поширеною у державах англосаксонської правової сім'ї. Інший тип виражається у суто адміністративній децентралізації, за якої здійснюється формування на місцях особливих державних органів (місцевих державних адміністрацій, префектур тощо), що належать до виконавчої гілки влади (у Франції, Італії та ін.) [163, с. 98].

Ю. В. Гіоргієвський вважає, що елементами територіальної, або політичної децентралізації є: 1) коли державою офіційно визнається існування адміністративно-територіальних утворень; 2) адміністративно-

територіальні утворення отримують статус юридичної особи; 3) адміністративно-територіальні утворення будуються на виборній основі; 4) деякі повноваження держави передаються на підставі закону відповідним децентралізованим органам місцевої публічної влади. При цьому, на думку науковця, функціональна або технічна децентралізація включає наступні елементи: 1) виділення конкретного виду діяльності з загального обсягу публічної діяльності; 2) передача повноважень управління цим видом діяльності окремій спеціалізованій установі або організації; 3) надання децентралізованим органам влади статусу юридичної особи [158, с. 127].

Отже, Адміністративно-територіальні та функціональні форми децентралізації у системі є основою для створення місцевого самоврядування. Це означає, що територіальний принцип визначення областей впливу органів місцевого самоврядування між ними (територіальний аспект) і розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади (функціональний аспект) є ключовими аспектами цього процесу.

Деякі науковці, досліджуючи питання децентралізації публічної влади, виокремлюють поряд з цим поняття «деконцентрації».

Так, В. Ф. Роман вважає, що загальний зміст деконцентрації та децентралізації влади може бути зведений до потреби у створенні більш адекватної системи влади в розвинутому суспільстві, яка б гарантувала права і свободи людини в усіх їх аспектах, що фактично означає, що внутрішня організація, діяльність та сутність цієї системи повинні враховувати закріплення та забезпечення прав і свобод людини як індивіда, а також прав соціальних спільнот, зокрема народу, націй, місцевих співтовариств і т.д. Система влади, при цьому, має розвиватися в напрямку розширення переліку прав і свобод людини, їх видової різноманітності, поглиблення змісту, що відповідає зростаючим людським потребам і якісній різноманітності інтересів людей, а також передбачати визнання та закріплення особливих прав людини [171, с. 96].

В свою чергу А. М. Нікончук зазначає, що деконцентрацією можна назвати процес вертикального перерозподілу повноважень між різними рівнями однієї і тієї самої системи органів публічної влади; при децентралізації ж, навпаки, повноваження можуть бути розподілені і між іншими (не тільки органами державної влади) суб'єктами їх потенційного здійснення (наприклад органами місцевого самоврядування), в тому числі і на горизонтальному рівні на умовах солідаризму, тобто вони повинні не залежати від одного і того самого суб'єкта і не бути сконцентрованими на одному щаблі управлінської ієрархії [170, с. 32].

Погоджуючись з наведеною точкою зору, необхідно уточнити, що деконцентрація та децентралізація публічної влади – тісно пов'язані поняття та у взаємозв'язку передбачають таку форму організації публічної влади, при якій зберігається баланс місцевих та державних інтересів, а основна частина повноважень у сфері публічного управління на місцях передається до об'єднаних територіальних громад (їх представницьких органів), що функціонують на основі адміністративно-територіального поділу.

Науковці розглядають різні підходи до визначення терміну "децентралізація". Зокрема, М. О. Лучко визначає децентралізацію публічної влади як процес розширення компетенції та посадових осіб, що здійснюють повноваження на різних рівнях - регіональному, районному, міському, селищному, сільському [168, с. 33].

Л. А. Касинюк визначає децентралізацію як передачу повноважень та бюджетних коштів від державних органів до органів місцевого самоврядування. Цей підхід включає створення виконавчих органів районних та обласних рад, які раніше відсутні, і ліквідацію державних адміністрацій. Такий крок сприяє посиленню місцевого самоврядування через обрання громадянами представників під час місцевих виборів [161, с. 53].

Інші дослідники розглядають децентралізацію як передачу прав на прийняття рішень не лише представникам органів місцевого самоврядування,

а й органам, які не підпорядковані центральним органам влади і часто обираються зацікавленими громадянами [176, с. 123].

Отже, децентралізація є кінцевою метою реформи місцевого самоврядування. Тут слід згодитися із Б. В. Калиновським, який зауважує, що адміністративно-територіальний устрій передбачає систему внутрішньої територіальної структури держави. Його головною метою є забезпечення територіальної бази для здійснення місцевої публічної влади та організація функціонування місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування для розвитку регіонів [160, с. 87].

Децентралізацію публічної влади можна розглядати в широкому та вузькому контексті. У першому випадку це комплексне соціально-економічне, правове та політичне явище, що включає в себе розширення функцій та компетенції місцевого самоврядування, зміцнення їхнього політичного впливу на розвиток регіонів та держави. У вузькому розумінні децентралізацію слід розуміти як передачу значної частини повноважень щодо здійснення публічної влади від центральних органів до органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом розширення фінансової, політичної та правової самостійності останніх.

Проте, децентралізація буде ефективною лише у випадку, якщо нові повноваження передані спроможним територіальним громадам, які мають реальні можливості (фінансові, організаційні, кадрові) та дійсну волю вирішувати ключові питання розвитку своїх територій та регіонів.

Для виправдання переваг децентралізації та створення спроможної об'єднаної територіальної громади також важливо вивчити європейський досвід у цій області.

У Європейській Хартії місцевого самоврядування чітко визначено право органів місцевого самоврядування встановлювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для вирішення спільних завдань [62].

До того ж на сьогоднішній день у багатьох європейських країнах, таких як Німеччина, Польща, Франція та ін., спостерігається тенденція до об'єднання територіальних громад. Ця тенденція передусім спрямована на подолання таких негативних явищ: 1) роздробленість територіальних громад, коли їх кількість є дуже великою і непрактичною; 2) суттєве зниження фінансової спроможності громад; 3) зростання нерівності в розподілі ресурсів між громадами; 4) невизначеність процесуальних та процедурних питань, пов'язаних з організацією та проведенням місцевих виборів; 5) недостатня чіткість щодо обмежень повноважень місцевих органів влади [177, с. 48].

Однак, не зважаючи на всі наявні переваги об'єднання територіальних громад на засадах добровільності, необхідно погодитись із застереженням, висловленим з цього приводу Р. П. Безсмертним, який зазначив, що для того, щоб децентралізація мала ефективний результат, необхідно визначити чітку мету її проведення, якою, за висновками дослідників, є забезпечення комфортного життя людини [18].

Визначаючи перспективи децентралізації влади, деякі науковці також вказують на можливі ризики, а саме: а) існує можливість послаблення державного контролю над органами місцевого самоврядування щодо виконання переданих їм повноважень, особливо через слабкість інститутів громадського суспільства; б) проблеми в бюджетній системі можуть призвести до складнощів у фінансуванні повноважень органів місцевого самоврядування, а також можуть загрожувати невиконанням бюджетних зобов'язань; в) є можливість зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень через недостатню компетентність посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалість системи їх відбору; г) на місцевому рівні можуть поширюватися ідеї та інтереси, які суперечать загальнонаціональним інтересам і це може створити проблеми [179, с. 125].

Наведені ризики та застереження можуть бути усунені раціональним та обдуманим підходом до впровадження реформи місцевого самоврядування.

Це передбачає уважне врахування думки громадськості на кожному етапі та систематичний моніторинг результатів децентралізації і т.д.

Отже, на основі проведеного науково-правового аналізу можна зробити наступні висновки.

1. Конституційною основою формування об'єднаної територіальної громади є реформування місцевого самоврядування, метою якого є децентралізація публічної влади та розширення повноважень об'єднаної територіальної громади та її органів місцевого самоврядування у вирішенні місцевих питань.

2. Децентралізацію публічної влади можна розглядати як комплексне соціально-економічне, політико-правове явище, що виявляється у формуванні спроможної об'єднаної територіальної громади. Ця громада, на основі політичної, економічної та правової самостійності, наділена функціями та повноваженнями в сфері публічної влади з метою розв'язання місцевих питань. При цьому важливо забезпечити оптимальний баланс між загальнодержавними та місцевими інтересами та максимально відокремити ці процеси від діяльності державних органів.

3. Об'єднана територіальна громада як форма організації місцевого самоврядування має ряд безспірних переваг, зокрема: 1) в результаті об'єднання територіальні громади отримують більший обсяг фінансування, зміцнюють свій організаційний та кадровий потенціал, що в свою чергу виступає важливим чинником їх спроможності, тобто отримання реальної можливості для реалізації своїх повноважень; 2) створення спроможних територіальних громад є платформою для децентралізації влади, внаслідок якої органи місцевого самоврядування отримують реальну владу на місцях; 3) урівноваження можливостей різних територій завдяки усуненню диспропорції в обсягах фінансування; 4) в кінцевому підсумку ефективна організація місцевого самоврядування (в тому числі завдяки утворенню такої її форми, як об'єднана територіальна громада) є необхідною умовою для

подальшої демократизації суспільства та державних інститутів, розвитку прямої демократії на місцевому рівні [180, с. 40-50].

2.4. Основні критерії спроможності об'єднаної територіальної громади

Основною метою об'єднання територіальної громади на базовому рівні місцевого самоврядування є створення територіальної громади, яка за визначеними критеріями відповідає умовам спроможності, тобто наділена не тільки задекларованим правом, але й реальною можливістю вирішувати питання місцевого значення. Відтак, спроможність та самостійність територіальної громади є її визначальною характеристикою при оцінюванні результатів здійснених реформаційних змін та стану розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Досліджуючи питання щодо створення спроможної об'єднаної територіальної громади, важливо осягнути значення категорії «спроможна» у системному зв'язку з поняттям «об'єднана територіальна громада». З цього приводу варто зауважити, що у науковій літературі наразі не склалося єдиного підходу до розуміння поняття та визначення критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади.

У словниковому значенні поняття «спроможний», «спроможність» визначаються, як: 1) такий, що має здатність виконувати, здійснювати, робити і т. ін. що-небудь; 2) здатність до здійснення чого-небудь; 3) наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, які допомагають чомусь; можливість [181, с. 781].

Таким чином, виходячи із буквального тлумачення поняття «спроможний», під спроможною об'єднаною територіальною громадою слід розуміти таку громаду, яка наділена можливістю та здатністю вирішувати поставі перед нею завдання, а також наявність сприятливих умов для реалізації відповідної здатності. Іншими словами критерії спроможності об'єднаної територіальної громади варто розмежовувати на внутрішні, що

закладені у самій структурі та сутності об'єднаної громади, та зовнішні, які ззовні впливають на створення та функціонування об'єднаної територіальної громади (у вищенаведеній ідеологічній конструкції вони закладені в сприятливих умовах функціонування об'єднаної територіальної громади).

Наведена думка певною мірою кореспондує з точкою зору, висловленою О. В. Ольшанським, який вважає, що у конфігурації спроможності громади необхідно виокремити її внутрішню спроможність, що містить такі компоненти: правова, матеріально-екологічна, організаційна, економічно-інвестиційна, фінансова та зовнішню спроможність громади, яка характеризується такими компонентами: законодавчий, політичний, адміністративний, територіальний, макроекономічний, державно-фінансовий, міжмуніципальний, соціальний критерії [182, с. 4-5].

Проте слід сказати, що виокремлені О. В. Ольшанським компоненти внутрішньої та зовнішньої спроможності об'єднаної територіальної громади є: по-перше, дещо умовними, оскільки деякі компоненти, зокрема, такі, як скажімо адміністративно-територіальний, відноситься до внутрішньої та зовнішньої спроможності, а по-друге, відповідні компоненти можна звести до таких ключових груп критеріїв, що спростить завдання їх систематизації: 1) зовнішні: ресурсно-екологічний, інституційний; 2) внутрішні: стан політико-правової стабільності; міжмуніципальної взаємодії; 3) змішані: адміністративно-територіальний; фінансово-економічний.

Поняття спроможної територіальної громади наведено: у Методиці формування спроможних територіальних громад, яке цитувалось раніше. Системний аналіз даного визначення дає підстави констатувати, що законодавець дещо звужує зміст поняття «спроможна територіальна громада», оскільки зводить його до таких критеріїв, як: кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури.

На певну недосконалість наведеного у Методиці формування спроможних територіальних громад визначення спроможної територіальної громади вказують й деякі науковці. Зокрема, С. В. Сембер, О. Г. Чубарь,

К. С. Машіко вважають, що це визначення не є вичерпним, оскільки не враховує деяких проблемних моментів, зокрема таких, як задоволення інших, окрім вказаних, потреб членів громади, розвиток потенціалу тощо. Зауваження вчених полягають у тому, що термін «спроможна громада», який був визначений, є настільки широким, що його застосування може призвести до передачі відповідальності за практично всі соціо-економічні процеси на рівень органів місцевого самоврядування. З іншого боку, вважається, що громади, які не об'єдналися добровільно (відповідно до останніх змін у національному законодавстві), апріорі вважаються неспроможними. Ця обмеженість, на думку дослідників, призвела до того, що термін «спроможна громада» раніше не використовувався в наукових працях і після його нормативного закріплення не почав активно використовуватися, особливо економістами [183, с. 83].

Необхідно підтримати наведену думку, зауваживши при цьому, що при визначенні критеріїв спроможної об'єднаної територіальної громади важливо врахувати якомога ширшу систему критеріїв.

Деякі науковці ототожнюють поняття «спроможна» та «самодостатня» або «успішна» об'єднана територіальна громада.

Так, С. Л. Кузьменко вважає, що тлумачення поняття «самодостатня територіальна громада», маючи загальний характер, не встановлює конкретних мінімальних меж самостійної значущості. Зауваження науковця полягають у тому, що межі можуть бути визначені як достатність для існування без значної зовнішньої допомоги. Утворення самодостатніх громад передбачає наявність достатніх матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для ефективного виконання завдань та управління на місцевому рівні, а також надання соціальних послуг відповідно до загальнодержавних стандартів. Це відповідає вимогам міжнародних актів, включаючи і Європейську хартію місцевого самоврядування [184, с. 3].

Таким чином, більшість науковців сходяться на тому, що головним критерієм спроможності об'єднаної територіальної громади (деякі вчені

навіть зводять спроможність до цього критерію у повній мірі) є фінансова самодостатність та незалежність такої об'єднаної громади в соціально-економічному відношенні від державної влади, її органів, у тому числі тих, що функціонують на місцях. Разом з тим, такий підхід видається не достатньо обґрунтованим, оскільки, хоча фінансова спроможність й має суттєве значення (є одним із основоположних критеріїв) при визначенні здатності об'єднаної територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, однак, вважати його єдиним критерієм спроможності об'єднаної громади було б помилковим.

Досить цікавий підхід до визначення спроможності об'єднаної територіальної громади запропонували автори колективної монографії «Територіальна громада: знаннєвість, дієвість», які ототожнили поняття спроможності та успішності. Зокрема, вчені зробили узагальнення різних підходів до визначення ефективності територіальної громади:

1. Ефективність територіальної громади може розглядатися як досягнення високого статусу в ієрархії порівняно з іншими громадами.
2. Також можна вважати територіальну громаду ефективною, навіть якщо вона не має престижного статусу в ієрархії, але оцінюється як успішна більшістю своїх членів [185, с. 18].

Отже, науковці застосовують переважно порівняльно-оціночний підхід, який з однієї сторони дозволяє визначити спроможність (успішність) територіальної громади, виходячи з порівняння з іншими громадами та їх здатністю вирішувати питання місцевого значення, а з іншого – оцінювати спроможність об'єднаної територіальної громади на основі того, на скільки були виправдані очікування громади від процесу об'єднання і чи було досягнуто запланованого результату.

Для того, щоб сформувати найбільш повну систему критеріїв спроможної об'єднаної територіальної громади доцільно звернутися до аналізу повноважень, які може реалізувати об'єднана територіальна громада через свої органи або самостійно.

Повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються шляхом: прийняття адміністративно-розпорядчих рішень, видання актів місцевого значення нормативно-правового та індивідуального характеру; формування представницьких органів місцевого самоврядування, а також виконавчих їх органів; визначення напрямів витрачання коштів місцевих бюджетів та деякі питання їх формування тощо.

Отже, виходячи із проведеного вище науково-правового аналізу, можна виокремити наступні критерії та групи критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади.

1. Універсальні (змішані) критерії, до яких належать:

А) фінансовий критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.

Фінансова спроможність об'єднаної територіальної громади передусім покликана забезпечити здатність такої громади, а також сформованих нею представницьких та виконавчих органів задовольняти потреби членів об'єднаної громади, розвиток соціально-економічної інфраструктури для надання високоякісних адміністративних послуг мешканцям відповідної території, спроможність місцевого бізнесу сплачувати податки до місцевого бюджету [186, с. 63-70].

У свою чергу Т. В. Гургула виокремлює такі основні критерії фінансової спроможності об'єднаної територіальної громади:

– залежність від власних фінансових ресурсів для покриття поточних потреб громади;

– можливість отримання необхідних зовнішніх фінансових ресурсів у достатніх обсягах;

– створення ресурсної бази з прийнятним рівнем ризику;

– наявність інституцій, які забезпечують ефективне фінансове управління громадою [187, с. 134].

Науковець фактично виділяє основні критерії, за якими можливо оцінити присутність фінансової спроможності об'єднаної територіальної

громади, що включає не тільки володіння громадою достатніми фінансовими ресурсами, які постійно поповнюються за рахунок надходжень з різних джерел, але й наявність ефективного фінансового менеджменту, який дозволяє раціонально та оптимально витратити місцеві ресурси на поточні та перспективні потреби.

О. В. Ольшанський, досліджуючи питання фінансової спроможності об'єднаної територіальної громади, розклав дане поняття на такі відносно самостійні складові:

– Матеріально-екологічна складова застосовує можливості муніципальних підприємств, спроможність застосовувати природні ресурси та інші ресурси навколишнього природного середовища.

– Фінансово-інвестиційна складова включає економічну та фінансову галузь, який охоплює певне середовище привабливе для здійснення інвестицій.

– Економічний аспект охоплює існуючі джерела сукупних доходів до регіонального та муніципального бюджетів, яких достатньо для фінансування витрат.

– Інфраструктурна складова охоплює різні види інфраструктурного забезпечення (комунікації, капітальні будівлі, енергетику, транспортну інфраструктуру) і т.д.

– Державно-економічна складова охоплює ресурси та кошти державного бюджету та способи реалізації бюджетних відносин та відносин, що виникають між різними рівнями бюджетів [182, с. 4-5].

На цій підставі можна дійти до висновку про те, що фінансова спроможність об'єднаної територіальної громади не є суто внутрішнім критерієм спроможності, зокрема, внаслідок того, що оптимальне та пропорційне формування державного та місцевих бюджетів в значній мірі залежить від державної бюджетної політики.

Таким чином, фінансова самостійність об'єднаної територіальної громади є одним із основоположних критеріїв її спроможності та базисом для

формування інших, похідних критеріїв, зокрема, таких, як ресурсний, інфраструктурний тощо. Більше того, слід зазначити, що однією з основних рушійних сил щодо проведення реформування місцевого самоврядування шляхом об'єднання територіальних громад стало саме формування спроможних громад передусім у фінансовому відношенні.

Правові засади фінансової спроможності об'єднаної територіальної громади визначені законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48].

Фінансова спроможність територіальних громад забезпечується не тільки наданим правом самостійно формувати місцеві бюджети, визначати напрями витрачання коштів місцевих бюджетів, але й наданням державної підтримки у формі субвенцій, а також ефективною бюджетною політикою держави.

Державна фінансова підтримка у формі субвенцій надається у порядку, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 200, якою, зокрема, затверджено Порядок надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад [188].

Крім того, в грудні 2021 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 1324, якою затверджено порядок та умови надання субвенції місцевим бюджетам з державного бюджету для реалізації проектів, включених до Програми з відновлення України [189]. Цей порядок визначає механізм надання субвенції на виконання проектів у рамках зазначеної програми, які фінансуються за Фінансовою угодою «Програма з відновлення України» між Україною та Європейським інвестиційним банком, ратифікованою Законом України від 14 липня 2021 року № 1645-IX [190].

Перевірка фінансової потужності об'єднаних територіальних громад ґрунтується на аналізі та перевірці стану виконання місцевих бюджетів на відповідний рік на основі оцінки чотирьох базових показників, які вимірюють: 1) особисті доходи кожного мешканця у середньому розрахунку;

2) обсяг наданих дотацій з державного бюджету та співвідношення таких дотацій та власних доходів місцевого бюджету; 3) частка видатків, яка витрачається на роботу управлінського апарату у співвідношенні з власними доходами місцевого бюджету об'єднаної територіальної громади; 4) капітальні видатки, що йдуть у середньому на одного мешканця [191].

Деякі науковці з цього приводу зазначають, що оновлена на підставі вищенаведених концепцій бюджетна політика дасть змогу об'єднаним територіальним громадам отримувати додаткові доходи та інші фінансові надходження для інфраструктурного розвитку – благоустрою населених пунктів, енергопостачання, утилізації побутових відходів тощо. Також деякі вчені вважають, що ефективніше публічне управління буде у тому разі, якщо воно ґрунтуватиметься на стратегічному та поточному плануванні, відкритості, що сприятиме збільшенню надходжень від інвестицій, тобто економічних потоків, утворення нових робочих місць, зниженню відтоку населення з сільських територій до великих міст, оскільки навіть у невеликих містах та селищах виникне можливість для реалізації потенціалу місцевого населення [192].

Разом з тим, незважаючи на певні позитивні нововведення завдяки прийняттю урядом нової бюджетної політики, проблема фінансової спроможності об'єднаної територіальної громади залишається актуальною і потребує вирішення шляхом подальшої оптимізації бюджетного законодавства, децентралізації місцевих бюджетів [193, с. 30-32].

З цього приводу слушною видається думка Г. Г. Гичка, який з метою вирішення проблеми розширення та диверсифікації джерел наповнення місцевих бюджетів пропонує здійснити таке розширення за рахунок запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та нафтопродуктів) за ставкою 5% від вартості реалізованого товару. Крім того, науковець вважає за доцільне зарахування надходжень від оподаткування даним податком до територіальних громад, на

території яких було реалізовано відповідні товари зі збільшенням ставки оподаткування до 10%, зараховуючи додаткові надходження до районних бюджетів з метою використання отриманого фінансового ресурсу на капітальні видатки [194, с. 63].

Беззаперечно, забезпечення фінансової спроможності об'єднаної територіальної громади є чи не найпершим завданням, що постало перед парламентом та урядом у процесі здійснення реформи децентралізації, оскільки саме фінансову самостійність об'єднаної громади слід вважати базисом для забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування відповідною громадою;

Б) адміністративно-територіальний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.

Даний критерій спроможності визначає адміністративно-територіальні межі функціонування об'єднаної територіальної громади та тісно пов'язаний з проблемою визначення таких меж при об'єднанні територіальних громад та проведенні у них перших виборів.

О. В. Ольшанський відділяє адміністративний та територіальний критерії, наголошуючи, зокрема, що адміністративний критерій означає не лише демократичну децентралізацію, але й деконцентрацію в системі державного управління [182].

Однак вважати невірним розділення адміністративно-територіального критерію на дві частини здається умовним, оскільки така розмежовація є умовною, адже спосіб організації та ефективність управління тісно пов'язані з територіальною структурою та організацією адміністративно-територіальних одиниць.

Слід відзначити, що адміністративно-територіальний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади фактично передбачає наявність чітко визначених меж території, в межах якої об'єднана громада має повноваження вирішувати питання місцевого значення без втручання

органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що функціонують на інших, включаючи суміжні, територіях.

Правовою основою адміністративно-територіальної спроможності об'єднаної територіальної громади є ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48].

Органи місцевого самоврядування, зокрема ті, що сформовані об'єднаною територіальною громадою, мають право на своїх пленарних засіданнях визначати границі районів, сіл та селищ. Автор даного дослідження визнає ці критерії спроможності об'єднаної територіальної громади універсальними, оскільки вони формуються спільними зусиллями органів державної влади та місцевого самоврядування. Органи державної влади, зокрема, встановлюють правову основу фінансової та адміністративно-територіальної спроможності об'єднаної територіальної громади, визначаючи порядок формування місцевих бюджетів та адміністративно-територіальний устрій держави. З свого боку, об'єднані територіальні громади, використовуючи надані та наявні ресурси, включаючи фінансові, екологічні, людські, соціальні та інші, визначають напрями та методи їх використання. Це впливає на ефективність управління ресурсами та має важливий вплив на розвиток громади.

2. Внутрішні критерії:

– соціально-ресурсний, ресурсно-економічний та ресурсно-екологічний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.

У процесі добровільного об'єднання територіальної громади та формуванні органів місцевого самоврядування, місцева влада яких поширюється на визначену територію, утворюється певний ресурсний потенціал, що переходить в управління об'єднаної територіальної громади. Зокрема, найбільш цінними є: людські ресурси (мешканці відповідної території), природні ресурси, соціальна інфраструктура (заклади освіти, науки, охорони здоров'я, культури та відпочинку тощо), матеріально-технічна база (будівлі та споруди, обладнання, техніка та ін.) тощо.

Як зазначають деякі науковці, головним засобом формування спроможної об'єднаної територіальної громади є належний людський ресурс. Управління людськими ресурсами як функція адміністративної діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаної громади здійснюється через реалізацію їх повноважень. При цьому, науковці вважають, що ключовий елемент і відправна точка формування належного ресурсоутворення спроможної об'єднаної територіальної громади є комплексна оцінка поточного стану у цій сфері відповідно до принципів місцевого самоврядування через горизонтальний та вертикальний функціональні огляди [195].

Між тим, як зауважують деякі аналітики, проведена оцінка показує, що найгірші фінансові показники спроможності територіальної громади властиві для переважної більшості малих за розміром території громад. Проте, це не виключає наявності деяких винятків, до яких відносяться окремі громади, якщо на їх території розміщені великі бюджетонаповнюючі підприємства та інші потужні підприємства реального сектору економіки. Існування взаємозалежності між спроможністю та кількісною чисельністю населення громади можна пояснити тим, що у тих громадах, де більша кількість мешканців, економічно ефективно розвивається малий та середній бізнес [191].

Таким чином, об'єднання територіальних громад спрямовано передусім на те, щоб шляхом поєднання ресурсів декількох громад забезпечити більш ефективно їх використання. Консолідація ресурсних можливостей декількох громад при їх об'єднанні сприяє утворенню єдиної ресурсної бази, на основі якої здійснюється формування муніципальної інфраструктури, надання адміністративних послуг населенню, підтримка суб'єктів господарювання тощо;

– організаційно-інституційний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.

На думку деяких науковців, організаційний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади відображає оптимальну організаційну структуру органів місцевого самоврядування в громаді, наявність справжнього лідера та управлінців відповідної кваліфікації [182].

Слід також зауважити, що організаційно-інституційний критерій спроможності виражається у можливості об'єднаної територіальної громади формувати власні представницькі органи, проводити вибори до них, а також організувати винесення найбільш важливих питань для обговорення та вирішення на загальні збори або місцевий референдум.

3. Зовнішні критерії:

–законодавчий критерій спроможності об'єднаної територіальної громади розглядається як аспекти, пов'язані з законодавством.

При розгляді цього критерію спроможності об'єднаної громади слід відзначити, що деякі вчені розглядають його в роздільні аспекти: законодавчий і правовий. Згідно з цим підходом, законодавчий аспект визначає сферу діяльності органів місцевого самоврядування (тобто обсяг питань місцевого значення), розподіл повноважень у системі публічного управління між органами державного управління та органами місцевого самоврядування і т.д. З іншого боку, правовий аспект розглядається як здатність громади взагалі використовувати свої права щодо вирішення питань функціонування та розвитку місцевої спільноти, а також здатність окремих громадян використовувати правові інструменти для вирішення особистих проблем [182, с. 4-5].

Цей підхід можна підтримати, оскільки для забезпечення спроможності об'єднаної територіальної громади важливою є як наявність належних правових умов (які забезпечуються зваженою правовою політикою держави), так і наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями щодо видання актів нормативно-правового та організаційно-розпорядчого характеру.

Законодавча спроможність об'єднаної територіальної громади гарантується Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори» та іншими. Зазначені міжнародні та національні нормативно-правові акти визначають повноваження об'єднаної територіальної громади, утворюваних нею представницьких, виконавчих органів, межі втручання органів державної влади у діяльність органів місцевого самоврядування (межі та підстави здійснення державного контролю у цій сфері), розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо;

– міжмуніципальний критерій спроможності об'єднаної територіальної громади.

Даний показник спроможності об'єднаної територіальної громади визначає, наскільки ця громада може самостійно вступати у відносини між муніципальними об'єктами, взаємодіяти з іншими об'єднаними громадами та, за необхідності, об'єднувати їх ресурсну здатність.

Правовою основою міжмуніципальної спроможності об'єднаних територіальних громад є Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Зазначений закон передбачає, що суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ і міст, які взаємодіють через відповідні сільські, селищні та міські ради [20].

Варто відзначити відсутність серед суб'єктів співробітництва об'єднаних територіальних громад, що значно обмежує їх міжмуніципальну спроможність. У зв'язку з цим, пропонується доповнити пункт 1 статті 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» словами: «а також об'єднані територіальні громади сіл, селищ і міст».

За інформацією із Державного реєстру договорів про співробітництво територіальних громад станом на середину 2018 року зареєстровано 187 договорів про співробітництво, основна частина яких стосується утворення

спільних комунальних підприємств, реалізації певних спільних проектів тощо [196].

Крім укладення договорів про співробітництво, міжмуніципальна спроможність об'єднаних територіальних громад забезпечується правом об'єднуватися в асоціації на регіональному на загальнодержавному рівнях.

Таким чином, підводячи підсумки проведеного у даному підрозділі аналізу, слід зазначити наступне.

1. Доведення доцільності створення об'єднаних територіальних громад обумовлюється тим, що відповідні перетворення дадуть змогу суттєво підвищити фінансовий, кадровий та інший ресурсний потенціал місцевого населення, сприятиме утворенню ним дійсно спроможних органів місцевого самоврядування, які матимуть не тільки гарантовану державою можливість, але і реальну здатність вирішувати питання місцевого значення.

2. Спроможність об'єднаної територіальної громади – це забезпечена міжнародним правом, Конституцією та законами України фінансова, адміністративно-територіальна, ресурсна, організаційно-інституційна, законодавча, міжмуніципальна можливість та здатність об'єднаної територіальної громади та утворених нею органів самостійно вирішувати питання місцевого значення, надавати якісні адміністративні послуги членам громади, задовольняти інші потреби об'єднаної територіальної громади.

2.5. Система принципів та умов формування об'єднаної територіальної громади

Для досягнення мети щодо формування спроможної за всіма основними критеріями об'єднаної територіальної громади, процес такого об'єднання має ґрунтуватися на засадничих принципах міжнародного та конституційного права, що забезпечить демократичність та відкритість процесу об'єднання територіальної громади, дотримання при цьому прав та інтересів членів громади. Крім того, всіма суб'єктами процесу об'єднання повинні виконуватися за встановленими законодавством умовами, що запроваджені, зокрема, з метою гарантування збереження територіальної цілісності держави, чіткого розмежування повноважень місцевих виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Передусім варто звернути увагу на принципи об'єднання територіальних громад, які визначені ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Разом з тим, зміст даних принципів у Законі не розкрито. У зв'язку з цим, доцільно визначити поняття та сутність принципів об'єднання територіальної громади, виходячи, зокрема, із традиційного концептуального підходу до розуміння значення та сутності поняття «принципи».

У науковій літературі значна кількість праць присвячена даному соціально-правовому явищу. Відповідно до підходу, що традиційно склався у правовій науці, сутність поняття «принцип» розкривається через такі категорії, як: «ідея», «засада», «начало» тощо.

При цьому, необхідно погодитись з думкою О. В. Старчука про те, що принципи права мають обов'язковий характер, оскільки суб'єкти правотворення та правозастосування повинні керуватися основними ідеями під час встановлення та застосування правових норм у суспільних відносинах. Принципи права, на думку науковця, існували задовго до виникнення позитивного права, вони є основою для його формування й визначають зміст і спрямованість норм. До ознак принципів права вчений

відносить також їхню стабільність. Якщо норми права є мінливими та приймаються для врегулювання відносин, які існують у суспільстві, то принципи права довготривалі, що свідчить про їх стабільність [197, с. 42].

Водночас, погоджуючись з такою характерною ознакою принципів, як їх відносна стабільність, не можна виключати також їх динамічного характеру, який обумовлений постійним розвитком правових принципів під впливом різних історико-правових, соціально-культурних, економічних та інших глобальних процесів.

О. В. Зайчук вважає, що правові принципи пронизують правову матерію, і у першу чергу, правові ідеї. Принципи, на думку науковця, це перш за все ідеї. Пояснюючи природу взаємообумовленості правових принципів та права, О. В. Зайчук вказує, що елемент узагальнення, піднесений над конкретикою, що властивий ідеї, досить чітко простежується і в принципах права [198, с. 25].

Первинність виникнення принципів права в історичній ретроспективі по відношенню до самого права є досить спірним питанням, оскільки взаємний вплив та пов'язаність між собою принципів та права дозволяє говорити про їх майже одночасну появу, зокрема, якщо розглядати поняття права у його широкому розумінні та не ототожнювати поняття «право» та «закон».

Принципи права, на думку І. П. Бахновської, характеризуються високим рівнем юридичної обґрунтованості та стабільності, вираженим у високому ступені узагальнення та абстрагування. Вони мають фундаментальний характер, що дозволяє їм виконувати різноманітні функції, такі як регулювання, системоутворення, інформаційна, юридична освіта, пізнавальна та ціннісна [199, с. 21].

Отже, принципи утворюють базисну основу правотворчої та правозастосовної діяльності, визначаючи їх ціннісну та ідейну основи, виконуючи фундаментальну роль у формуванні права. При цьому, нормативний характер принципів права виявляється у законодавчому

(нормативно-правому) закріпленні найбільш фундаментальних правових принципів у Конституції, законах України та прийнятих у відповідності до них інших нормативно-правових актах. Навіть, якщо такі принципи не знайшли свого прямого нормативного закріплення у законодавчих актах, вони мають бути закладені у змісті правових норм.

Переходячи безпосередньо до характеристики принципів об'єднання територіальної громади, варто зауважити, що такі принципи являють собою засадничі ідеї, основоположні засади, на яких ґрунтується процес утворення об'єднаної громади, а також функціонування останньої.

Досліджуючи принципи об'єднання територіальної громади, необхідно вказати на особливий інтегративний характер таких принципів, оскільки вони пов'язані як з принципами, на яких ґрунтується місцеве самоврядування в Україні, так і на інших конституційних принципах демократизму. Причому, гарантування місцевого самоврядування також є одним із конституційних принципів.

На це, зокрема, звертає увагу Н. В. Мішина, яка зазначає, що конституційна засада щодо гарантування місцевого самоврядування – це одна із основоположних ідей конституційного ладу України, яка визначена ст. 7 Конституції України; зміст цієї засади визначається відмежуванням в Україні влади органів місцевого самоврядування та державної влади, а також з віднесенням влади місцевого самоврядування до видів публічної влади [200, с. 242].

Неможливо не погодитись з означеним тезисом, оскільки конституційний принцип гарантування місцевого самоврядування є фундаментом виникнення будь-яких муніципальних правовідносин, у тому числі щодо об'єднання територіальних громад. Крім того, процес об'єднання територіальних громад ґрунтується на засадничих принципах місцевого самоврядування, які знайшли своє відображення у нормах Конституції та законів України.

Так, у науковій літературі висловлюється думка, що найбільш важливими принципами місцевого самоврядування є принципи: 1) незалежності місцевого самоврядування в межах повноважень територіальної громади та утворених нею органів; 2) розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади; 3) демократизму; 4) взаємозалежності місцевих, державних та суспільних інтересів; 5) відкритості; 6) узгодження матеріальних та фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування; 7) додаткової відповідальності; 8) структурованості організації місцевого самоврядування, як поєднання функціональних та територіальних функцій в органах місцевого самоврядування; 9) децентралізації [201, с. 8].

Принципи щодо реалізації місцевого самоврядування в Україні закріплені у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10].

Системний аналіз наведених у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципів місцевого самоврядування дозволяє дійти до висновку про те, що ці принципи в цілому відповідають та відображають ті, що містяться у Європейській Хартії місцевого самоврядування [62]. У зв'язку з цим, слід констатувати, що національні принципи місцевого самоврядування в цілому відповідають міжнародним принципам у цій сфері.

Так, принципи конституційності та законності є загальноновизнаною засадою суспільної та державної організації. Підпорядкування всіх правовідносин, що виникають у державі, цим принципам дає підстави говорити про те, що така держава, є правовою.

Слід зазначити, що у науковій літературі [146; 202; 203; 204; 205] частіше звертаються до сфери дослідження принципу верховенства права та законності. Між тим, варто погодитись з думкою деяких науковців, які зазначають, що ці два принципи – верховенства права та верховенства Конституції України – не виключають один одного, навіть навпаки:

верховенство Основного Закону України є передумовою подальшого утвердження доктрини верховенства права у нашій державі [206, с. 92].

Висловлена точка зору ставить принцип конституційності у первинне, у часовому відношенні, становище, відтак, принцип верховенства права є похідним від принципу конституційності. Разом з тим, правова природа означених принципів дозволяє вказати на їх взаємообумовлений характер.

Так, сутність та зміст принципу верховенства права досить ґрунтовно розкрито у рішеннях Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 та від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 [207].

Таким чином, говорячи про співвідношення принципів конституційності та верховенства права, слід мати на увазі їх спільну правову природу, яка виявляється у тому, що основу даних принципів складають такі загальнолюдські цінності, як справедливість, демократизм, гуманність, свобода тощо, втілені у праві. При цьому, розмежування принципів конституційності та верховенства права найбільш доцільно здійснити за їх змістом [208, с. 50-55].

Зокрема, на думку Ю. В. Ткаченко, конституційна засада законності полягає у таких головних положеннях, а саме: а) гарантування безумовної реалізації гуманістичного і демократичного потенціалу Конституції України; б) гарантування найвищої сили Конституції України як Основного Закону держави; в) гарантування та забезпечення прямої дії положень Конституції України; г) забезпечення сталості конституційного законодавства і практики його застосування [209, с. 882].

У свою чергу, інші науковці зазначають, що верховенство Конституції України є складною, багатокomпонентною категорією, структуроутворюючим принципом, що охоплює низку інституційних принципів, зокрема принцип конституційності – такий режим додержання конституції, коли всі правові акти держави й загалом уся діяльність насамперед владних суб'єктів підпорядкована Основному Закону [206, с. 100].

На підставі вищезазначеного можна дійти до висновку про те, що на відміну від принципу верховенства права, який передбачає відповідність суспільного та державного порядку, усіх правовідносин, що виникають у державі, а також нормативно-правових актів, що приймаються, засадам справедливості, демократизму, свободи тощо, принцип конституційності означає відповідність усього правового порядку, як у середині держави, так і у міжнародних правовідносинах України з іншими країнами, Конституції України.

Застосовуючи таке розуміння принципу конституційності до об'єднання територіальних громад, можна зазначити, що його зміст складає відповідність Конституції України та суворе дотримання її положень під час:

- 1) прийняття Верховною Радою України рішення про ратифікацію міжнародно-правових актів у сфері місцевого самоврядування;
- 2) прийняття законів та інших нормативно-правових актів, що встановлюють порядок та механізм об'єднання територіальної громади;
- 3) врахування думки членів територіальної громади при прийнятті рішення про об'єднання територіальної громади;
- 4) визначення умов об'єднання територіальних громад;
- 5) прийняття рішення про формування об'єднаної територіальної громади та безпосередньо під час такого об'єднання;
- 6) формування представницьких органів об'єднаною територіальною громадою та визначенні їх повноважень.

Принцип законності є похідним від принципів верховенства права та конституційності. На цій підставі принцип законності, будучи у науково-теоретичному плані відокремленим від принципу верховенства права та конституційності, означає верховенство Закону, прийнятого у відповідності до Конституції України та міжнародних правових актів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також з дотриманням встановленої у Конституції України процедури. У цьому контексті виникає таке поняття, як «правовий» або «конституційний» закон,

яким відповідно протиставляється «неправовий» або «неконституційний» закон.

У Рішенні Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 розкривається зміст принципу законності [210].

Таким чином, серед іншого, принцип законності також передбачає, що певні питання відповідно до Конституції України можуть бути урегульовані виключно законами, а інші нормативно-правові акти можуть прийматися виключно у відповідності та на виконання законів.

Досліджуючи принцип законності, деякі науковці підіймають проблему презумпції конституційності закону, зазначаючи при цьому, що у різних державах дане питання урегульовано по-різному.

Так, науковці наводять приклад Республіки Молдова (стаття 7 Кодексу конституційної юрисдикції [211]), відповідно до якого закріплено принцип презумпції конституційності закону, поки не буде прийнято рішення про зворотне. Натомість, як стверджують вчені, законодавство України не закріплює презумпції конституційності нормативно-правових актів [206].

Проте з цією точкою зору можна погодитись лише частково. Дійсно, у процесуальних кодексах [212; 213; 214] закріплено, що у випадку, коли суд дійде висновку про те, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. Разом з тим, Закон України «Про Конституційний Суд України» [215] визначає процедуру визнання закону неконституційним, тобто, до прийняття рішення Конституційним Судом України про неконституційність закону, останній вважається чинним та таким, що відповідає Конституції України. Отже, презумпція конституційності законів слідує зі змісту конституційних положень, проте, деяким суб'єктам правозастосування, зокрема, судам, надано право відходити від такої презумпції, якщо виникають сумніви у конституційності закону. Іншим суб'єктам правозастосування надано право у

встановленому порядку звертатися для вирішення питання конституційності закону до Конституційного Суду України.

Таким чином, принцип законності об'єднання територіальної громади означає, що процес формування об'єднаної територіальної громади та функціонування останньої має здійснюватися на основі правових законів України та прийнятих відповідно до них інших нормативно-правових актів; органи місцевого самоврядування мають діяти виключно у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Одним із базових принципів об'єднання територіальної громади відповідно до ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48] є добровільність такого об'єднання. Даний принцип закладено у ст. 140 Конституції України, в якій зазначається, що територіальна громада включає жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [15]. Зміст та сутність даного принципу чітко не розкриваються в законодавстві України, тому виникає необхідність в уточненні його поняття та механізму забезпечення.

Передусім варто зауважити, що до прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Конституційний Суд України виніс Рішення по справі про об'єднання територіальних громад від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002 стосовно визначення порядку добровільного об'єднання та роз'єднання територіальних громад. В Рішенні зазначається, що питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями ч. 1 ст. 140 Конституції України поняття «територіальна громада», має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом [216].

Отже, ключовою характеристикою принципу добровільності є наявність дійсного та вільного волевиявлення членів територіальної громади, вираженого у визначеному Законом порядку. Наразі механізм реалізації принципу добровільності в процесі об'єднання територіальної громади,

зокрема, і виявлення волі членів територіальної громади, визначений Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Такий механізм включає законодавче визначення: 1) порядку ініціювання добровільного об'єднання територіальної громади або приєднання однієї громади до іншої; 2) порядку та форми прийняття рішення про об'єднання територіальної громади місцевими радами та членами громади шляхом участі у місцевому референдумі; 3) порядку проведення консультацій з представниками територіальної громади з приводу об'єднання та утворення спільних органів місцевого самоврядування; 4) порядку проведення місцевих виборів до органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади; 5) державної підтримки об'єднання територіальної громади [217, с. 22-23].

При цьому, як зазначається в науковій літературі, мотиваційною основою добровільного об'єднання територіальної громади є усвідомлення територіальною громадою наявності спільних інтересів, які можуть бути задоволені лише шляхом об'єднання зусиль та бюджету декількох громад [23, с. 14]. На такому усвідомленні ґрунтується добровільне волевиявлення членів територіальної громади до об'єднання та формування спільних органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, як згадувалося раніше, у деяких випадках об'єднання територіальних громад відбувається на підставі імперативного, примусового або вимушеного рішення про об'єднання сусідніх територіальних громад.

На важливість об'єднання територіальної громади саме на засадах добровільності вказують науковці А. Кавунець та В. Дорох, які досліджували особливості процесу об'єднання територіальної громади в Україні. На думку вчених, зважаючи на добровільність процесу, на перший план виходить вивчення та врахування думки мешканців відповідних громад, інформаційно-просвітницька робота по роз'ясненню переваг об'єднання. Неприпустимим є на цьому етапі формування громад під зовнішнім тиском, адже остаточне рішення про об'єднання належить власне цій громаді [56].

На цій підставі необхідно чітко відмежовувати дійсну державну підтримку від справляння тиску на мешканців певного села, селища або міста з метою їх спонукання до утворення об'єднаної територіальної громади. Державна підтримка відповідно до ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» надається у формі: інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової підтримки.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, в якій визначено один із основних елементів механізму дотримання принципу добровільності об'єднання територіальності громади – проведення консультацій з представниками територіальної громади та громадських обговорень при формуванні плану об'єднання територіальної громади та визначення адміністративного центру такого об'єднання [57].

Однак, на практиці такі консультації та громадські обговорення часто носять формальний характер, що призводить до порушення реалізації принципу добровільності. Причому за спостереженнями деяких громадських активістів ця проблема є досить поширеною в Україні.

Так, на підставі аналізу судової практики у справах про об'єднання територіальних громад, М. Дзюпин дійшла до висновку, що в цій категорії справ найбільша кількість позовів стосувалася порушення встановленого порядку виявлення волі членів територіальної громади до об'єднання, з якими, як правило, зверталися члени територіальної громади, депутати місцевих рад. У більшості випадків суди відмовляли у задоволенні таких позовів, оскільки місцеві ради надавали копії протоколів проведених громадських обговорень, що ставало основним доказом [218]. Однак, дослідницею виявлено декілька судових рішень, якими позови про визнання рішення про об'єднання територіальної громади недійсним були задоволені [219]. Такі випадки, на жаль, є непоодинокими.

Досліджуючи важливість дотримання добровільності в процесі об'єднання територіальної громади, варто також навести досвід деяких європейських країн.

Наприклад, уряд Франції намагався розпочати обов'язкову територіальну реформу, яка передбачала об'єднання комун (муніципалітетів), що існують ще з часів, віддалених на сотні років. Проте ідею примусового об'єднання відхилило населення, і згодом цей підхід перетворився на співпрацю територіальних громад [220, с. 251-252].

Таким чином, добровільні засади об'єднання територіальної громади є важливим конституційним принципом, дотримання якого є передумовою формування об'єднаної територіальної громади, спроможної реально вирішувати проблеми та задовольняти інтереси членів відповідної громади. Зміст принципу добровільності відносно до процесу об'єднання територіальної громади складають такі елементи: 1) усвідомлення членами суміжних територіальних громад наявності спільних інтересів та неспроможності самостійного їх вирішення; 2) добровільне волевиявлення до об'єднання у встановленій формі членами територіальної громади (участь у громадських консультаціях, місцевих референдумах, місцевих виборах тощо); 3) дотримання процедури об'єднання територіальної громади та умов добровільного об'єднання територіальних громад, визначених Законом.

Наступним є принцип економічної ефективності об'єднання територіальних громад, який напряму пов'язаний із забезпеченням фінансової спроможності об'єднаної територіальної громади.

Розкриваючи значення принципу економічної ефективності, слід зауважити, що він являє собою цілепокладання процесу об'єднання територіальних громад, тобто визначає запланований результат, який очікується отримати за наслідками формування об'єднаної територіальної громади. Зокрема, передбачається, що у результаті об'єднання територіальних громад буде компенсовано брак ресурсів, головним чином, фінансових та людських.

Однією з умов практичної реалізації принципу економічної ефективності є проведення бюджетної реформи, в основу якої будуть покладені прямі міжбюджетні відносини.

У науковій літературі підкреслюється, що прямі міжбюджетні відносини новоутворених громад з державним бюджетом означають усунення посередників (у вигляді районного бюджету) при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Всі міжбюджетні трансферти (базова або реверсна дотація; освітня та медична субвенції; інші додаткові дотації) Міністерство фінансів України розраховує для кожної окремої громади напряму [221, с. 159].

На переконання багатьох вчених [222; 223; 224; 225] саме прямі міжбюджетні відносини, а також посилення бюджетної децентралізації здатне подолати дефіцит місцевих бюджетів та забезпечити дійсну економічну ефективність місцевого самоврядування.

Одним із важливих показників економічної ефективності об'єднання територіальної громади є індекс податкоспроможності. Його вимірювання та оцінки дозволяють певним чином спрогнозувати обсяги наповнення місцевих бюджетів грошовими коштами за рахунок місцевих податків та зборів.

Індекс податкової спроможності визначається як співвідношення рівня здатності до оплати податків узагальненого бюджету міста обласного значення, об'єднаної територіальної громади, сформованої відповідно до чинного законодавства та перспективного плану, районного бюджету, а також середніх показників усіх зведених бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, розрахованих на одну особу [221, с. 161].

Відтак, принцип економічної ефективності об'єднання територіальних громад виражається у тому, що відповідне об'єднання є доцільним лише за умови, що після об'єднання територіальні громади набудуть реальну економічну спроможність, достатність бюджетних коштів для вирішення

питань місцевого значення та надання адміністративних послуг членам об'єднаної територіальної громади [226, с. 69-71].

Тісно пов'язаним з розглянутим вище принципом є принцип державної підтримки, якому присвячено розділ III Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48]. Причому, системний аналіз положень цього розділу дає підстави дійти до висновку, що державна підтримка не обмежується лише фінансовою складовою, хоча остання відіграє суттєву роль. Крім фінансової, держава надає методичну, організаційну, інформаційно-просвітницьку та інші види підтримки.

Отже, принцип державної підтримки об'єднання територіальної громади являє собою забезпечення взаємодії держави в особі її органів та посадових осіб та територіальних громад, органів місцевого самоврядування з метою надання останнім допомоги та сприяння, що необхідні для того, щоб процес об'єднання проходив послідовно, безперервно, з дотриманням всіх умов та правих, визначених законодавством. При цьому важливим є відсутність будь-якого тиску та надмірного втручання зі сторони держави в даний процес.

Досить цікавим є принцип повсюдності місцевого самоврядування. Включення цього принципу до переліку об'єднання територіальної громади законодавцем є спробою розширити процес об'єднання на всі територіальні громади, охоплюючи весь простір України. Проте це не зовсім відповідає правильному розумінню даного процесу, оскільки з самого початку передбачалося, що об'єднання має стосуватися лише дрібних, фінансово та іншими аспектами неспроможних територіальних громад.

У спеціальній науковій літературі під терміном «повсюдність» розуміється структура системи державного управління, де кожен регіон або територіальна одиниця країни має свій власний муніципальний орган управління. Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування в Україні є однією з ключових складових процесу децентралізації та створення

ефективної системи територіальної організації влади з фінансово стійким місцевим самоврядуванням [227].

На думку М. Баймуратова, головним для реалізації принципу субсидіарності, ключове значення якого полягає у забезпеченні ефективності децентралізації, є загальна поширеність місцевого самоврядування на всю територію держави. Це означає, що принцип субсидіарності безпосередньо визначає межі повноважень органів місцевого самоврядування, окремих посадових осіб та інших суб'єктів реалізації місцевої влади на кожному з рівнів. Відповідно до цієї засади соціально-економічні та адміністративні потреби повинні забезпечуватися на нижчому, тобто найбільш віддаленому від центру, рівні, на стільки, на скільки така віддаленість виявляється можливою. За таких умов державна влада повинна виконувати «субсидіарну» (допоміжну) роль, а не бути субпідрядником у цьому процесі [228, с. 17].

Водночас, варто зауважити, що повсюдність місцевого самоврядування у відношенні до об'єднання територіальних громад не має розцінюватися, як неодмінна вимога щодо охоплення процесом об'єднання абсолютно всі громади. На противагу такому розумінню, варто застосовувати підхід, відповідно до якого екстраполяція повсюдність місцевого самоврядування до об'єднання територіальних громад означає, що процес об'єднання має проходити таким чином та охопити собою таку кількість територіальних громад, щоб у результаті була організована система місцевого самоврядування, яка буде поширена на всій території держави та яка буде спроможна здійснювати раціональне та ефективне управління справами місцевого значення.

Принцип прозорості та відкритості має не менш важливе значення, ніж розглянуті вище принципи, оскільки саме цей принцип є передумовою демократизації процесу об'єднання територіальних громад.

Принцип прозорості та відкритості об'єднання територіальних громад слідує зі змісту конституційних норм, положень Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні» [10], а також Закону України «Про доступ до публічної інформації» [229].

Не вдаючись у детальний аналіз загально-теоретичної природи даного принципу, слід зазначити, що у відношенні до об'єднання територіальних громад він виражається у наступному: 1) оприлюднення та винесення на громадське обговорення ініціативи об'єднання територіальних громад з визначенням переліку громад, що планують об'єднатись та потенційним адміністративним центром об'єднаної громади; 2) гарантування членам громад, які планують об'єднатися, права на участь в обговоренні, висловленні своїх заперечень та пропозицій щодо плану об'єднання; 3) постійне інформування населення відповідних територіальних громад щодо триваючого процесу об'єднання, переваг, які будуть отримані у результаті об'єднання, змін у соціально-економічному, адміністративному, фінансовому відношеннях.

Останнім у системі, визначених статтею 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», є принцип відповідальності. Що мав на увазі законодавець при визначенні даного принципу, чи то відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування, чи то відповідальність держави за процес об'єднання громад.

Видається, що у контексті об'єднання територіальних громад принцип відповідальності все ж означає відповідальність всіх учасників цього процесу, зокрема: 1) органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, органів самоорганізації населення, членів територіальної громади, які ініціюють процес об'єднання, - за дотримання умов та правил винесення ініціативи, достовірність інформації, що у ній міститься; 2) органів державної влади, які уповноважені надавати методичну, організаційну, фінансову та іншу підтримку, - за ефективність, якісність, своєчасність такої підтримки; 3) всіх учасників процесу – за результати утворення об'єднаної територіальної громади.

Умови об'єднання територіальних громад визначені у ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Вони являють собою певні обставини, дотримання яких є обов'язковим при об'єднанні громад.

Так, згідно зі ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування.

Це означає, що об'єднана територіальна громада утворює єдиний представницький орган місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, припиняють свої повноваження у день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою (ч. 2 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»);

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися.

Розкриваючи зміст даної умови, деякі дослідники зауважують, що принциповими позиціями тут є те, що територія об'єднана територіальна громада є нерозривною, і в її межах не може існувати інша громада. Таким чином, забезпечується ефективність діяльності органів місцевого самоврядування на всій території об'єднаної територіальної громади, уникнення територіального дублювання функцій [56, с. 26].

У буквальному розумінні дана умова означає, що об'єднатися між собою можуть лише ті громади, які мають території, які безпосередньо межують між собою. Дана умова є важливою для забезпечення адміністративно-територіальної єдності об'єднаної територіальної громади та збереження цілісності території держави;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

Дана умова визначає, що об'єднання має відбутись в межах виключно однієї області, отже знову підтверджується позиція щодо повного збереження існуючого територіального устрою обласного рівня [56, с. 26].

У системному зв'язку з попередньою умовою, це означає, що навіть у тому випадку, якщо території громад межують між собою, однак знаходяться в різних областях, то об'єднання таких громад не допускається. Дотримання цієї умови забезпечує збереження, визначеної Конституцією України, системи адміністративно-територіального устрою у державі;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади.

Дана умова передбачає, що у процесі об'єднання територіальних громад мають враховуватися не тільки вимоги щодо спільності меж територій та збереження існуючої адміністративно-територіальної системи, але й урахування таких особливостей громад, як історичне та етнічне походження та культура громади, інші чинники. При цьому, чинним законодавством не визначено спосіб дотримання даної умови;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [48].

Іншими словами, після об'єднання територіальної громади, адміністративні послуги за якістю та доступністю мають залишитися принаймні на тому ж рівні, що у громадах до об'єднання. Водночас, з урахуванням принципу економічної ефективності, дана умова означає, що якість та доступність адміністративних послуг має покращитись.

Таким чином, проведене у даному підрозділі дослідження дає підстави зробити наступні висновки.

1. Принципи об'єднання територіальної громади – це керівні ідеї та першооснови, які закріплені у міжнародних актах, Конституції та законах України, та на яких ґрунтується процес об'єднання територіальних громад, їх функціонування та формування ними представницьких органів місцевого самоврядування, що дозволяє інтегрувати головні загальнолюдські цінності та засади місцевого самоврядування у процес об'єднання громад.

2. Для удосконалення системи принципів об'єднання територіальних громад слід доповнити ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» такими принципами, як: верховенство права, демократизації, захисту територіальних громад від надмірного втручання зі сторони держави у процесі об'єднання, обґрунтованої доцільності об'єднання територіальних громад.

3. Що стосується умов об'єднання територіальних громад, то такі з них, як урахування історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, а також недопущення зниження якості та доступності публічних послуг потребують забезпечення реалізації, оскільки наразі відповідний механізм відсутній. Зокрема, необхідно доповнити Методику формування спроможних територіальних громад (додаток до Методики) такими показниками, як: особливості історичних, етнічних, культурних та інших чинників територіальних громад, що об'єднуються. Крім того, доцільно розробити методику оцінювання рівня та якості надання адміністративних послуг, встановивши: які види послуг надаються, який рівень обслуговування населення, соціально-економічні показники надання адміністративних послуг були до об'єднання і як вони змінилися внаслідок об'єднання.

2.6. Правові засади утворення об'єднаної територіальної громади у процесі реорганізації органів місцевого самоврядування

Формування об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин здійснюється у декілька етапів, кожен з яких характеризується певними особливостями. Всі етапи процедури

об'єднання перебувають між собою у системному зв'язку, оскільки на кожному з них здійснюється система дій, за наслідками яких приймаються відповідні рішення, що стають легітимною підставою для здійснення переходу на наступний етап процедури. Між тим, на практиці часто виникають певні складнощі, зумовлені, як недоліками законодавчого забезпечення процедури об'єднання громад, так і зловживаннями зі сторони місцевої влади. У зв'язку з цим проведення науково-правового аналізу процедури формування об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин та реорганізації органів місцевого самоврядування є актуальним напрямом у межах даного дослідження.

Процедура формування об'єднаної територіальної громади визначається Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48]. На підставі аналізу цього Закону науковці виокремлюють такі етапи об'єднання територіальної громади: 1) ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад (ст. 5); 2) узгодження пропозиції щодо об'єднання зацікавленими територіальними громадами (ст. 6) тощо [22].

Загалом можна погодитись з наведеними етапами процедури формування об'єднаної територіальної громади, які цілком узгоджуються з визначеними Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однак, для більшої деталізації деякі з виокремлених етапів доцільно розмежувати на декілька. Крім того, як самостійну процедуру необхідно розглядати приєднання територіальної громади, яка має схожу процедуру, але в той же час відрізняється певними особливостями.

До того ж варто зазначити, що до початку процесу об'єднання територіальних громад здійснюється визначення перспективних планів об'єднання територіальних громад.

На цій підставі можна дійти до висновку про те, що процес об'єднання територіальних громад розпочинається на загальнодержавному рівні з розроблення та затвердження перспективного плану об'єднання громад.

Характерно, що ці повноваження реалізуються спільно органами державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування обласного рівня.

На думку Я. В. Олійник та П. О. Остапенка, розроблення перспективних планів є необхідним для наступних цілей: 1) ефективної реалізації державної політики у галузі територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою; 2) попередження утворення непродуктивних та залежних від дотацій територіальних громад; 3) стимулювання об'єднання територіальних громад, які утворилися без урахування перспективних планів, з метою подальшого об'єднання та створення життєздатних територіальних громад [230, с. 40].

Можна погодитись з наведеною точкою зору, оскільки планування є важливою складовою управління, у зв'язку з чим розроблення перспективного плану об'єднання територіальних громад надає цьому процесу визначеності. Разом з тим, під час розроблення такого плану важливо враховувати думку мешканців відповідної територіальної громади.

Разом з перспективним планом об'єднання територіальної громади також розробляється паспорт, типова форма якого міститься у додатку до Методики формування спроможних територіальних громад. Паспорт містить: чисельність населення станом на 1 січня відповідного року; кількість населених пунктів, що входять до складу спроможної територіальної громади; обсяг доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади, гривень; площа території спроможної територіальної громади; кількість закладів, що утримуються за рахунок бюджету органів місцевого самоврядування (навчальних закладів, лікарень, закладів культури, закладів позашкільної освіти тощо); наявність приміщень для розміщення державних органів, установ, що здійснюють повноваження щодо: правоохоронної діяльності, реєстрації актів громадянського стану, пенсійного забезпечення, соціального захисту, пожежної безпеки, казначейського обслуговування; наявність приміщень для розміщення органів місцевого самоврядування.

Сіл зазначити, що з метою формування спроможної об'єднаної територіальної громади, яка відповідає вимогам економічної, ресурсної та іншої ефективності, важливо ще на етапі планування провести відповідні розрахунки за основними критеріями ефективності та порівняти їх з поточним станом у кожній з територіальних громад, які планується об'єднувати. Разом з тим, наразі не розроблено відповідної методики такого оцінювання.

У зарубіжній науковій літературі питанням визначення ефективності місцевого самоврядування присвячено чимало досліджень. Зокрема, науковці пропонують розробити та інтегрувати у практику систему моделювання процесу утворення спроможних територіальних громад за допомогою спеціальних комп'ютерних програм [231, с. 18].

Адаптуючи пропозиції зарубіжних науковців до вітчизняних реалій, слід зазначити, що алгоритм оцінювання ефективності може включати таку послідовність дій:

1) аналіз методів формування об'єднаної територіальної громади та її представницьких органів;

2) проведення оцінювання поточного стану ефективності та спроможності кожної територіальної громади, яка виявляє бажання та щодо якої виникає потреба в об'єднанні (приєднанні) за всіма основними показниками (що визначені у додатку до Методики формування спроможних територіальних громад);

3) розроблення офіційного веб-сайту для візуалізації результатів процесу об'єднання територіальних громад та інтерактивне відображення показників ефективності такого об'єднання (бажано у їх динаміці);

4) визначення найбільш доцільних адміністративно-територіальних центрів об'єднаних територіальних громад.

Наразі проводиться моніторинг лише поточного стану децентралізації та об'єднання територіальних громад [232], тобто оцінюється ефективність за результатами фактичного об'єднання територіальних громад. За таких умов

важливо вчасно реагувати на виявлені недоліки та прогалини, однак, питання про механізм усунення виявлених в результаті проведення моніторингу недоліків у законодавстві не урегульоване.

Що стосується безпосередньо процесу формування об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, то він включає наступні етапи.

1. Провокування добровільного об'єднання або приєднання територіальних громад визначено статтями 5, 8-1 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Серед суб'єктів ініціювання даної процедури зазначені члени територіальної громади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Важливо, щоб вони представляли інтереси не менше як третини членів відповідної територіальної громади.

Ініціатива подається у формі пропозиції, що направляється сільському, селищному або міському голові, та містить перелік територіальних громад, що об'єднуються (планують приєднатися), та визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади.

Слід зазначити, що в разі, коли ініціатором виступають члени територіальної громади, то така ініціатива реалізується в порядку місцевої ініціативи.

Деякі науковці пропонують визначити місцеву ініціативу, як самостійні активні дії членів громади, безпосередню участь у керуванні процесами місцевого розвитку мешканців населеного пункту, спонукання органів місцевого самоврядування до дій, у тому числі шляхом висунення пропозицій з метою покращення самоврядної територіальної громади [233, с. 5]. Тобто місцеві ініціативи є однією з форм прямої демократії, які реалізуються на муніципальному рівні та являють собою громадську участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Як зазначається у спеціальній науковій літературі, громадська участь — це неперервний двосторонній процес взаємодії між громадянами та

органом влади (установою, відомством), відповідальним за прийняття рішень. Вона охоплює заходи, спрямовані на повне розуміння громадськістю процесів і механізмів підготовки та ухвалення рішень компетентним відомством та інші аспекти [234, с. 15].

В положеннях про місцеві ініціативи, що затверджуються рішеннями відповідних місцевих рад [235], визначається порядок та форма, в якій може подаватися ініціатива. Однак, доцільно було б уніфікувати правила та порядок подання місцевої ініціативи на законодавчому рівні. У липні 2015 р. до Верховної Ради України було подано законопроект «Про місцеві ініціативи» реєстр. № 2296а [138], який наразі відкликаний його ініціаторами. Між тим, прийняття законопроекту сприяло б вирішенню цілої низки питань, зокрема: визначення суб'єктів подання ініціативи (ініціативна група, що складається з осіб, які досягли 18 років); форма, у якій подається ініціатива (проект рішення відповідної ради) тощо.

При цьому важливо враховувати утворення критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів устрою держави, враховуючи, що:

- адміністративно-територіальний устрій включає три рівні: базовий (громади), районний (райони) та регіональний (Автономна Республіка Крим, області);
- територія адміністративно-територіальної одиниці є недільною;
- у межах одного рівня адміністративно-територіальної одиниці не може існувати інших одиниць того ж рівня;
- визначення території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня залежить від доступності основних публічних послуг, які надаються на території громади (наприклад, час прибуття швидкої медичної допомоги та пожежної допомоги у випадках невідкладних потреб не повинен перевищувати 30 хвилин) [236, с. 152].

Проведення громадського обговорення попереднього рішення щодо об'єднання або приєднання територіальної громади. Законом України «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» регламентовано обов'язкове проведення громадського обговорення рішення про об'єднання (приєднання) територіальної громади. Таке обговорення проводиться двічі – під час розгляду пропозиції про об'єднання (приєднання) територіальної громади та при розгляді проекту рішення з цього питання [237, с. 12].

Громадське слухання, за деякими науковцями, – це офіційне засідання місцевої ради, органу місцевого самоврядування або органу місцевої влади, на якому депутати та посадові особи отримують інформацію про думки, враження, зауваження та пропозиції мешканців міста, села, селища чи району щодо певної проблеми чи запланованого заходу, який орган влади планує реалізувати.

Активне залучення громадян – членів певної територіальної громади до процесу формування об'єднаної громади, забезпечує реалізацію конституційного принципу народовладдя. При цьому, основними формами безпосередньої участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення (до числа яких слід віднести й об'єднання територіальних громад) є громадські ініціативи та громадське обговорення. Основна відмінність між цими двома формами безпосередньої демократії полягає у тому, що громадські ініціативи, як слідує з назви, застосовуються на початковому етапі реалізації заходу з метою порушення певного питання перед органами державної влади або місцевого самоврядування. У свою чергу громадське обговорення полягає у залученні мешканців громади до розгляду вже порушеного питання, яке потребує вирішення на місцевому рівні.

Загальний порядок проведення громадського обговорення під час формування державної політики визначається відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [238].

Проте, відповідно до частини 4 статті 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», порядок проведення громадського обговорення питань об'єднання (приєднання) територіальних громад визначається сільською, селищною, міською радою. Проте такий

підхід вимагає уточнень, оскільки відсутній механізм реалізації права громади на участь у громадському обговоренні у випадку неприйняття місцевою радою рішення про затвердження порядку проведення громадських слухань. Це може призводити до подання позовів до суду щодо недотримання процедур проведення громадських обговорень, врахування думки громади та публічності процесу об'єднання громад [239].

На цій підставі пропонується уточнити частину 4 статті 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», визначивши, що рішення про порядок проведення громадського обговорення з питань об'єднання територіальної громади приймають селищна, сільська та міська рада з урахуванням Конституції та законів України та на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

3. Узгодження пропозицій щодо об'єднання територіальної громади або приєднання до сформованої територіальної громади відбувається відповідно до вимог спроможності. Цей етап розпочинається після отримання підтримки жителями відповідної територіальної громади пропозиції про об'єднання (приєднання).

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не конкретизує форму вираження такої підтримки, проте на практиці відповідне рішення оформлюється протоколом проведення громадського обговорення. Результати обговорення надсилаються до інших територіальних громад, які мають намір об'єднатися або приєднатися до відповідної громади.

4. Питання про можливість об'єднання територіальної громади розглядається на сесії сільської, селищної або міської ради, яка приймає відповідне рішення. У разі позитивного вирішення, пропозиція надсилається до інших громад для подальшого розгляду та ухвалення рішення.

У разі прийняття іншими територіальними громадами (об'єднаною територіальною громадою) пропозиції про об'єднання (приєднання), з метою

розробки проекту рішення про створення об'єднаної територіальної громади формується спільна робоча група. Про це сільський, селищний або міський голова повідомляє відповідно Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласну раду та обласну державну адміністрацію.

Створення спільної робочої групи визначає початок процедури добровільного об'єднання територіальних громад. Ця група готує відповідні проекти рішень з питань добровільного об'єднання територіальних громад (відповідно до частини 4 статті 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). Формування такої групи не є обов'язковим, якщо територіальна громада має намір приєднатися до вже утвореної об'єднаної територіальної громади.

5. Розробка та затвердження плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад та визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади.

При розробці спільною групою проекту остаточного рішення про об'єднання територіальної громади мають бути вирішені такі питання: визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, розроблення плану організаційних заходів, які мають бути проведені з метою завершення процедури формування об'єднаної територіальної громади тощо.

Розроблений спільною робочою групою проект рішення про об'єднання територіальної громади розглядається та затверджується на сесії відповідної ради. Цьому розгляду передуює громадське обговорення проекту рішення.

У разі, якщо постає питання про приєднання до вже сформованої об'єднаної територіальної громади, то після громадського обговорення проект рішення приймається органом місцевого самоврядування відповідної громади та радою тієї громади, яка виявила бажання приєднатися.

6. Отримання висновку Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації про відповідність проекту рішення щодо

добровільного об'єднання або приєднання територіальних громад Конституції та законам України; набрання відповідним рішенням чинності.

Прийнятий радою відповідного рівня проект рішення про об'єднання (приєднання) територіальної громади набуває чинності лише після отримання схвального висновку Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації про відповідність цього рішення Конституції та законам України. При цьому Законом не визначені конкретні підстави, за наявності яких відповідний орган виконавчої влади може відмовити в наданні схвального висновку. На практиці, як правило, перевірка підлягає не тільки дотримання в процесі розробки проекту рішення про об'єднання (приєднання) територіальної громади встановленій процедурі, а також те, чи відповідатиме об'єднана громада критеріям спроможності.

В спеціальній науковій літературі з цього приводу зазначається, що у більшості невеликих громад спостерігаються низькі рівні фінансової спроможності; виняток становлять окремі невеликі громади, що мають бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки на своїй території. При цьому існують закономірності між фінансовою спроможністю громади та її чисельністю населення, оскільки у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес. На основі цих спостережень дослідники запропонували наступні критерії для формування спроможних громад: чисельність громади повинна бути не менше 5-7 тисяч осіб; питома вага базової дотації не повинна перевищувати 30% від суми власних доходів; витрати на утримання управлінського апарату не повинні перевищувати 20% від загального фінансового обсягу громади [191].

7. Проведення перших (додаткових) виборів органів місцевого самоврядування в об'єднаній (приєднаній) територіальній громаді та припинення повноважень органів місцевого самоврядування, що функціонували в громадах, що об'єдналися (приєдналися).

Зважаючи на те, що правомочним суб'єктом муніципально-правових відносин об'єднана територіальна громада стає лише після формування органів місцевого самоврядування, через які головним чином вона приймає участь у таких відносинах, то завершальним етапом об'єднання (приєднання) слід вважати саме обрання спільних органів місцевого самоврядування. Порядок проведення перших виборів в об'єднаній територіальній громаді регламентується Законом України «Про місцеві вибори» [9], Порядком призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів, затвердженим Постановою Центральної виборчої комісії від 29 листопада 2018 року № 234 [240]. Якщо триває процедура приєднання, то проводяться додаткові місцеві вибори. За наслідками проведення перших або додаткових виборів формується спільний орган місцевого самоврядування, що є підставою для припинення повноважень відповідних органів територіальних громад, що об'єдналися (приєдналися).

Досліджуючи питання процедури формування об'єднаної територіальної громади, деякі науковці небезпідставно вказують на існування ряду недоліків у законодавчому регулюванні такої процедури. Зокрема, серед головних питань, які потребують уточнення, як правило, виокремлюють необхідність: врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах; передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність об'єднаної громади та визначення порядку такої передачі [241].

Поява значної кількості низькоспроможних об'єднаних територіальних громад, як вважають деякі вчені, свідчить про вплив суб'єктивних факторів, таких як агробізнес, великі забудовники та інші, на процес реформування в Україні. Також вказується на недостатній рівень кваліфікації експертного середовища та науковців, які займалися цими питаннями, а також на низький

рівень державних службовців, які були відповідальні за проведення реформи децентралізації влади в Україні [230, с. 43].

Крім того, варто вказати на такі недоліки, як: нерегульованість порядку проведення референдуму, в тому числі щодо прийняття рішення про об'єднання територіальної громади; невизначеність питання про те, чи може рада відповідного рівня прийняти рішення про відмову в підтриманні пропозиції щодо об'єднання або приєднання територіальної громади, якщо за результатами громадського обговорення така ініціатива була підтриманою тощо [242, с. 111-112].

Наступне питання, яке належить розглянути у межах даного підрозділу, це реорганізація органів місцевого самоврядування.

Так, у найбільш загальному вигляді реорганізація органів місцевого самоврядування передбачає такі основні елементи: 1) реорганізація системи органів місцевого самоврядування; 2) розширення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування; 3) децентралізація місцевих бюджетів; 4) реорганізація виборчої системи на місцевому рівні.

Система органів місцевого самоврядування визначена у Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, її складають селищні, сільські, міські, районні (районні у містах), обласні ради, їх виконавчі органи, селищний, сільський, міський голова. Крім того, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» запроваджено нову посадову особу місцевого самоврядування – старосту.

Як вірно відмічає М. І. Войт, староста є найближчим до людей представником органів місцевого самоврядування і тому його функції мають бути для всіх чіткими і зрозумілими [243, с. 28].

У період з 2015 р. по січень 2022 р. (далі моніторинг не здійснювався) в об'єднаних територіальних громадах було обрано 7606 старост в утворених 7975 старостинських округах [244].

За статистичною інформацією з новообраних старост 172 (або 42%) на момент балотування перебували у статусі виконуючих обов'язки старости у

населених пунктах територіальних громад, що об'єднались. Більшість із них були колишніми сільськими/селищними головами громад, що об'єдналися, тож набули статусу «в.о. старости» автоматично [245, с. 40].

До повноважень старости згідно зі статтею 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належать:

1. представництво інтересів мешканців відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної або міської ради;
2. участь у пленарних засіданнях сільської, селищної або міської ради та засіданнях її постійних комісій;
3. здійснення права на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної або міської ради, а також на засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів мешканців відповідного села або селища;
4. надання допомоги мешканцям відповідного села або селища у підготовці документів, які подаються до органів місцевого самоврядування тощо [10].

На підставі аналізу повноважень старости можна дійти до висновку, що дана посадова особа органів місцевого самоврядування покликана передусім представляти інтереси мешканців громади в органах місцевого самоврядування, сприяти їм у реалізації своїх прав. Разом з тим, запровадження у Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» посади старости має бути узгоджено з положеннями Конституції України.

До того ж необхідно зазначити, що в умовах запровадження воєнного стану у 2022 р. повноваження старости, визначені вищезазначеною статтею не зазнали змін. При цьому, на старосту можуть покладатися додаткові повноваження відповідно до інших спеціальних профільних законів [246].

Крім запровадження посади старости, певної реорганізації зазнав статус органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади та їх виконавчих органів. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо

особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб» [247] уточнено, що сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків всіх сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися.

Таким чином, новообрані об'єднаними територіальними громадами сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи фактично являються юридичними особами публічного права, які мають відповідну правосуб'єктність, відтак, можуть виступати учасниками цивільних, господарських та інших правовідносин з урахуванням особливостей та обмежень, встановлених Конституцією та законами України. До того ж, як слідує із наведеної вище норми, відповідна місцева рада та її виконавчий орган є самостійними юридичними особами, тобто фактично кожна з них може бути суб'єктом правовідносин та суб'єктом відповідальності.

Реорганізація повноважень органів місцевого самоврядування відбувається у напрямку їх розширення. Як уже згадувалось раніше, система повноважень сільських, селищних та міських рад, визначених у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», була доповнена деякими повноваженнями. Найбільш показовими з них є повноваження у сфері управління об'єктами соціальної інфраструктури (закладами освіти, культури, охорони здоров'я тощо).

Що стосується бюджетної реорганізації об'єднаної територіальної громади, варто відмітити, що з метою оптимізації державної бюджетної політики та проведення децентралізації місцевих бюджетів було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [248], яким передбачено декілька нововведень, зокрема: частка вартості ліцензій для господарської діяльності з організації та проведення лотерей, визначена Кабінетом Міністрів України, яка раніше надходила до місцевих бюджетів, тепер передається для відшкодування витрат ліцензіатам через місцеве самоврядування залежно від місця їхнього розташування. Крім того,

компенсація пільг на оплату комунальних послуг та відновлення надання цих послуг здійснюється за рахунок відповідної субсидії, яка передається на рахунок місцевих бюджетів. Також було змінено розмір вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного та впроваджена реверсивна дотація, що становить 50%, а не 80%, від зазначеного вилучення тощо.

Одним з найбільш проблемних елементів реорганізації системи місцевого самоврядування є реорганізація виборчої системи. Зокрема, такі проблеми були виявлені під час проведення перших виборів в об'єднаних територіальних громадах: брак фінансування, недостатньо ефективна організація, професійність та підготовленість організаторів місцевих виборів. Однак, головним недоліком у цій сфері є недосконалість правового забезпечення перших виборів в об'єднаних територіальних громадах. Більш детально дане питання буде розглянуто далі.

Підводячи підсумки проведеного дослідження, варто зауважити, що процес формування об'єднаних територіальних громад та реорганізація органів місцевого самоврядування є сьогодні предметом чисельних наукових дискусій.

Так, В. В. Толкованов справедливо зазначає, що представництво інтересів мешканців конкретного села, селища в органах виконавчої влади відповідної сільської, селищної або міської ради; участь у повних засіданнях відповідної сільської, селищної або міської ради, а також в засіданнях постійних комісій. При цьому здійснення права на гарантований виступ на повних засіданнях сільської, селищної або міської ради, а також в засіданнях постійних комісій щодо питань, які стосуються інтересів мешканців конкретного села або селища; надання допомоги мешканцям конкретного села або селища у підготовці документів, які подаються до органів місцевого самоврядування [249].

Л. А. Білуха вважає, що для покращення ефективності реформи місцевого самоврядування необхідно забезпечити: перегляд та формування перспективного плану об'єднання територіальних громад з урахуванням

географічних, культурних, етнічних та інших особливостей громад; інформаційно-роз'яснювальний супровід процесу об'єднання територіальних громад; проведення навчальних семінарів для працівників органів місцевого самоврядування та громадськості з різних аспектів реформи. Науковці вважають, що самі громади, органи самоврядування, громадські об'єднання та активісти повинні активно включатися у процес реформування органів самоврядування на місцях, не чекаючи запрошення [35, с. 5].

Таким чином, проведений у даному підрозділі аналіз дає підстави зробити наступні висновки.

1. В цілому процедура об'єднання або приєднання територіальної громади регламентована законодавством України. Однак, необхідно вказати на окремі законодавчі недоліки та прогалини у цій сфері, для усунення яких можна запропонувати: 1) прийняти Закон України «Про місцеві ініціативи», що дозволить уніфікувати процедуру подання членами територіальної громади пропозиції про об'єднання у порядку місцевої ініціативи; 2) в ч. 4 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» уточнити, що порядок проведення громадського обговорення з питань об'єднання територіальної громади, який визначається селищною, сільською та міською радою, має розроблятися з урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; 3) у ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначити підстави відмови у наданні схвального висновку Радою міністрів Автономної Республіки Крим або обласною державною адміністрацією щодо проекту рішення про об'єднання територіальної громади, прийнятого радою відповідного рівня.

2. Реорганізація органів місцевого самоврядування передбачає такі основні елементи: 1) реорганізація системи органів місцевого самоврядування; 2) розширення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування; 3) децентралізація місцевих бюджетів; 4) реорганізація виборчої системи на місцевому рівні.

Висновок до розділу 2

1. У своєму історико-правовому розвитку місцеве самоврядування пройшло декілька етапів, які доцільно представити в наступну періодизацію: 1) період Київської Русі – IX-XII ст.ст.; 2) період європеїзації українських земель (поширення Магдебурзького права – XIII-XV ст.ст.), який характеризувався зміцненням міської територіальної громади, наділенням її правом самоврядування, правом приватної власності тощо, що мало наслідком нерівномірний розвиток міських та сільських територій (громад); 3) період національного самовизначення та запровадження державотворчих традицій (період Запорізької Січі та Гетьманської держави– XVI-XVII ст.ст.), який супроводжувався формуванням особливої системи місцевого самоврядування, заснованої на національній самобутності українського козацтва, військовій системі управління; 4) період занепаду місцевого самоврядування, який включає два історичних етапи: знаходження території сучасної України у складі російської та Австро-Угорської імперій та Польщі– XVIII-XX ст.ст. та перебування України в складі СРСР – 1922-1991 рр.; 5) сучасний період (після проголошення незалежності України – з 1991 р. по теперішній час) характеризується поступовим відходженням від радянських традицій, розширенням повноважень територіальної громади, формуванням спроможної об'єднаної територіальної громади та децентралізацією влади.

2. Після проголошення незалежності в Україні було проведено декілька етапів реформи місцевого самоврядування, останній з яких розпочався в межах конституційної реформи децентралізації влади в 2015 році та триває досі. В означений період був нарешті урегульований порядок об'єднання територіальної громади та формування органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади. Таким чином, держава, намагаючись зміцнити фінансову та інституційну спроможність територіальної громади, суттєво розширила повноваження об'єднаних територіальних громад на місцях. Однак, для остаточного законодавчого оформлення результатів

реформи необхідне внесення відповідних змін до Конституції України, розроблення окремих інституційних та організаційних заходів.

3. Конституційною основою формування об'єднаної територіальної громади є реформування місцевого самоврядування, кінцевою метою якої має стати децентралізація публічної влади та розширення повноважень об'єднаної територіальної громади, її представницьких органів, тобто органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення [250, с. 350-252].

4. Децентралізацію публічної влади можна визначити, як комплексне соціально-економічне, політико-правове явище, що виражається у формуванні спроможної об'єднаної територіальної громади, яка на підставі політичної, економічної та правової самостійності наділена функціями та повноваженнями у сфері реалізації публічної влади з метою вирішення питань місцевого значення при збереженні оптимального балансу між загальнодержавними та місцевими інтересами, та максимального відсторонення від цього процесів державних органів.

5. Об'єднана територіальна громада як форма організації місцевого самоврядування має ряд безспірних переваг, зокрема: 1) в результаті об'єднання територіальні громади отримують більший обсяг фінансування, зміцнюють свій організаційний та кадровий потенціал, що в свою чергу виступає важливим чинником їх спроможності, тобто отримання реальної можливості для реалізації своїх повноважень; 2) створення спроможних територіальних громад є основою для проведення децентралізації влади, що дозволяє органам місцевого самоврядування отримати реальну владу на місцях; 3) завдяки створенню спроможних територіальних громад досягається рівномірність можливостей різних територій шляхом зменшення нерівностей у фінансуванні; враховуючи наукову думку, реалізація реформи місцевого самоврядування передбачає створення спроможних територіальних громад, що сприяє урівноваженню можливостей різних територій шляхом усунення нерівностей у фінансуванні; 4) в кінцевому

підсумку ефективна організація місцевого самоврядування (в тому числі завдяки утворенню такої її форми, як об'єднана територіальна громада) є необхідною умовою для подальшої демократизації суспільства та державних інститутів, розвитку прямої демократії на місцевому рівні [251, с. 57-61].

6. Спроможність об'єднаної територіальної громади – це забезпечена міжнародним правом, Конституцією та законами України фінансова, адміністративно-територіальна, ресурсна, організаційно-інституційна, законодавча, міжмуніципальна можливість та здатність об'єднаної територіальної громади та утворених нею органів самостійно вирішувати питання місцевого значення, надавати якісні адміністративні послуги членам громади, задовольняти інші потреби об'єднаної територіальної громади.

7. Принципи об'єднання територіальної громади – це керівні ідеї та першооснови, які закріплені у міжнародних актах, Конституції та законах України, та на яких ґрунтується процес об'єднання територіальних громад, їх функціонування та формування ними представницьких органів місцевого самоврядування, що дозволяє інтегрувати головні загальнолюдські цінності та засади місцевого самоврядування у процес об'єднання громад.

8. Умовами об'єднання територіальних громад є урахування історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, а також недопущення зниження якості та доступності публічних послуг. Для забезпечення виконання цих умов необхідно доповнити Методику формування спроможних територіальних громад (додаток до Методики) такими показниками, як: особливості історичних, етнічних, культурних та інших чинників територіальних громад, що об'єднуються. Крім того, доцільно розробити методику оцінювання рівня та якості надання адміністративних послуг, встановивши: які види послуг надаються, який рівень обслуговування населення, соціально-економічні показники надання адміністративних послуг були до об'єднання і як вони змінилися внаслідок об'єднання.

9. Існування окремих законодавчих недоліків та прогалин у сфері регулювання процедури об'єднання територіальних громад потребує: 1) ухвалення Закону України «Про місцеві ініціативи», що дозволить узгодити процедуру подання членами територіальної громади пропозиції про об'єднання у порядку місцевої ініціативи; 2) конкретизації в ч. 4 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо того, що порядок проведення громадського обговорення з питань об'єднання територіальної громади, який визначається селищною, сільською та міською радою, має розроблятися з урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; 3) визначення у ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» підстав відмови у наданні схвального висновку Радою міністрів Автономної Республіки Крим або обласною державною адміністрацією щодо проекту рішення про об'єднання територіальної громади, прийнятого радою відповідного рівня.

РОЗДІЛ 3.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

3.1. Класифікація функцій об'єднаної територіальної громади та порядок їх реалізації у муніципально-правових відносинах

Основним носієм влади та суб'єктом місцевого самоврядування, виконавцем його функцій і повноважень відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] є територіальна громада села, селища, міста. Право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення закріплено на міжнародному рівні (Європейська хартія місцевого самоврядування) та в конституціях багатьох європейських та інших зарубіжних країн. При цьому функції, що реалізуються територіальною громадою при вирішенні завдань місцевого значення, в окремих державах мають особливості, як правило, зумовлені характером територіальної організації та формою правління відповідної держави.

Для виконання функцій місцевого самоврядування територіальна громада має бути наділена достатнім обсягом повноважень, а також спроможністю їх реалізовувати на практиці. У цьому аспекті мова йде про формування спроможної територіальної громади, у тому числі шляхом об'єднання.

Характерно, що в більшості держав – членів ЄС реформування в напрямку об'єднання територіальної громади показало досить позитивні результати. У зв'язку з цим основним носієм повноважень, необхідних для виконання функцій місцевого самоврядування, виступає об'єднана територіальна громада.

Досліджуючи функції об'єднаної територіальної громади, важливо зауважити, що при їх визначенні необхідно розмежовувати функції, які може виконувати об'єднана громада самостійно та функції, які вона здійснює через

представницькі органи – сільські, селищні, міські ради та інші органи місцевого самоврядування.

Так, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] визначено функції та повноваження органів місцевого самоврядування – сільських, селищних та міських рад. З огляду на положення цього Закону можна дійти висновку, що органи місцевого самоврядування здійснюють функції у різноманітних сферах та галузях суспільного життя. Між тим, більш детальний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» показує, що об'єднана територіальна громада може виконувати деякі функції безпосередньо.

Характеризуючи функції об'єднаної територіальної громади, необхідно зауважити, що у науковій літературі більшість досліджень присвячено саме функціям органів місцевого самоврядування.

Так, В. Ф. Погорілко вказує, що основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією та законами України, і це відображає функції місцевого самоврядування. країни основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування в Україні [252, с. 561].

Інші вчені вважають, що функції місцевого самоврядування – це здійснення органами місцевого самоврядування та територіальними громадами своєї діяльності в різних напрямках для вирішення завдань місцевого самоврядування, також відомих як муніципальна діяльність [253, с. 248].

У свою чергу, С. В. Лихачов вважає, що функції місцевого самоврядування – це основні або кардинальні, пріоритетні та постійні напрями та види здійснення місцевого самоврядування передбачають реалізацію природного права людини і громадянина на місцеве самоврядування; вони охоплюють основні соціальні аспекти місцевого самоврядування та мають на меті вирішення завдань, що належать до компетенції місцевих органів влади. Ці напрями відображають недержавний характер місцевого самоврядування, хоча суб'єкти місцевого

самоврядування, до певної міри, беруть участь у виконанні деяких функцій державної влади; вони визначають сфери діяльності місцевого самоврядування, включаючи матеріальний зміст публічно-владної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Крім того, вони описують методи, засоби і способи забезпечення реалізації публічно-владних повноважень місцевого самоврядування [254, с. 273].

Необхідно підтримати наведену точку зору, оскільки функції органів місцевого самоврядування у найбільш загальному вигляді відображають напрями діяльності відповідних органів, виражають сутність та правову природу місцевого самоврядування як такого.

У зв'язку з цим слушною видається думка І. В. Дробуш, яка вважає, що категорії «соціальне призначення» та «функції місцевого самоврядування» тісно пов'язані [256, с. 91].

У процесі реалізації функцій місцевого самоврядування досягається головна мета організації та діяльності органів місцевого самоврядування – забезпечення стабільного та сталого розвитку територіальної громади (об'єднаної громади), забезпечення добробуту кожного її члена, а також створення умов для пропорційного та оптимального поєднання регіональних та загальнодержавних інтересів, сприяння зміцненню місцевої демократії.

Деякі науковці виокремлюють такі особливості функцій органів місцевого самоврядування: 1) функції місцевого самоврядування є продовженням функцій держави в цілому і функцій суб'єктів публічного управління зокрема; 2) вони представляють окремі напрямки діяльності місцевого самоврядування; 3) функції місцевого самоврядування похідні від мети та завдань органів місцевого самоврядування в Україні, вони виникають, здійснюються і розвиваються відповідно до цих завдань; 4) конкретизація функцій органів місцевого самоврядування відбувається у повноваженнях, які їм надаються; 5) функції місцевого самоврядування не чітко визначені у спеціальному законодавстві; 6) здійснення функцій органами місцевого самоврядування має постійний і систематичний

характер, відбувається протягом усього періоду їх існування; 7) функції можуть бути власними (самоврядними) або делегованими органами місцевого самоврядування; 8) вони сприяють оптимальному поєднанню місцевих і загальнодержавних інтересів і найбільш ефективній реалізації соціально-економічного потенціалу територіальних одиниць зі самоврядуванням [256, с. 10].

В цілому погоджуючись з означеними характеристиками функцій органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що «функції об'єднаної територіальної громади» слід розглядати як самостійне правове явище, яке визначається деякими ідентифікуючими ознаками [257, с. 95-100].

Таким чином, поняття «функції об'єднаної територіальної громади» охоплює більший спектр завдань, ніж «функції органів місцевого самоврядування», при цьому є частиною концепції «функції місцевого самоврядування». Інакше кажучи, співвідношення цих понять можна визначити так: функції місцевого самоврядування включають функції територіальної громади (об'єднаної територіальної громади), які в свою чергу обумовлюють функції органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що однією з теоретико-методологічних проблем при визначенні функцій об'єднаної територіальної громади, а також функцій органів місцевого самоврядування, які формуються такою громадою, є розмежування понять «функція», «компетенція» та «повноваження».

Так, О. В. Чернецька, досліджуючи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування, дійшла до висновку, що функції представницьких органів місцевого самоврядування є вихідним началом, на базі яких визначаються повноваження, а також організаційно-правова основа діяльності органів народного представництва. На думку вченої, у функціях відображається сутнісна характеристика представницьких органів місцевого самоврядування. При цьому, функції не є абстрактною категорією, вони визначають змістовну компоненту діяльності відповідного представницького органу місцевого самоврядування. Функції

органів місцевого самоврядування є визначальними по відношенню до компетенції – закріпленим у нормативно-правових актах правам та обов'язкам, що в цілому складають повноваження [258, с. 96].

З висловленою точкою зору можна погодитись, оскільки функції, повноваження та компетенція об'єднаної територіальної громади є взаємообумовленими явищами. Зокрема, функції, як напрями діяльності територіальної громади, визначають систему прав та обов'язків, що відповідають відповідним напрямам діяльності. Таким чином, поняття «функції» та «повноваження» об'єднаної територіальної громади співвідносяться, як мета та засіб її реалізації, де функції виступають як мета – те, для чого територіальна громада наділена певним обсягом повноважень. У свою чергу «компетенція», окрім власне повноважень, включає предмети віддання, тобто сфери, на які поширюються повноваження відповідного органу або особи.

З цього приводу А. В. Солонар зазначає, що поняття завдань, функцій, повноважень і компетенцій взаємопов'язані між собою. Усі державні або недержавні органи створені з конкретною метою; завдання органу відображає цю мету. Проте без функцій, які забезпечують виконання цих завдань, мета залишається тільки на папері, отже, для виконання функцій кожен орган наділяється правами та обов'язками, які визначають його повноваження. Загалом, сукупність цих структурних елементів утворює поняття компетенції [259, с. 5].

У свою чергу М. М. Андріїв вказує на те, що функції органів публічної влади мають глибоку взаємозв'язок з їх компетенцією, яка є ключовим елементом в організації їхньої роботи та визначає унікальний правовий статус цих органів. Саме поняття «компетенція» вказує на необхідність фахового підходу до здійснення публічної влади; виконання публічної влади повинно бути здійснене з грамотністю, знанням справи та чітким розумінням сфери суспільного життя, в якій виникають відповідні правові відносини, якими є суб'єктом ці органи [260, с. 5].

У науковій літературі підкреслюється, що функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями [261, с. 3].

Варто врахувати, що функції зазначених суб'єктів муніципально-правових відносин певним чином співпадають, зокрема, якщо мова йде про покладання функцій об'єднаної територіальної громади її представницькими органами. Однак, поряд з такими є функції, які властиві виключно органам місцевого самоврядування, так само, як деякі функції можуть виконуватися саме територіальною громадою (об'єднаною громадою).

З цього приводу варто погодитись з думкою І. Д. Шумляєвої про те, що основні спрямованості та форми діяльності територіальної громади відповідають предметам відання місцевого самоврядування, спрямованих на вирішення питань місцевого значення. Діюче на сьогодні нормативно-правове законодавство регулює форми діяльності територіальної громади не безпосередньо, а через систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що не сприяє підвищенню активності жителів та залученню їх до вирішення питань місцевого значення. Зважаючи на те, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні, функції органів місцевого самоврядування все ж таки мають похідне значення від функцій територіальних громад [262, с. 87].

Виходячи з цього, слід зазначити, що більшість із наведених функцій об'єднана територіальна громада в Україні реалізує через органи місцевого самоврядування, що пояснюється передусім необхідністю оперативного вирішення поточних завдань, що не можливо здійснити без утворення представницьких органів. Подібна практика є загальноприйнятою в більшості європейських країн.

Наприклад, в Німеччині до основних функцій об'єднаних територіальних громад, які можуть реалізовуватися ними самостійно або через представницькі органи належать:

1) організація традиційного управління включає аспекти, такі як встановлення зв'язків, реєстрація актів цивільного стану, урегулювання законодавства щодо забудови та охорони довкілля;

2) планування охоплює різні аспекти, такі як територіальне планування, стратегічне планування розвитку, бюджетне та фінансове планування. Крім того, воно включає створення та надання у користування суспільних закладів, таких як школи, дитячі садки, установи для людей похилого віку, а також розглядає аспекти транспорту, систем життєзабезпечення та утилізації;

3) забезпечення економічного розвитку, створення робочих місць та підтримка сільського господарства входять до сфери функцій об'єднаної територіальної громади;

4) створення умов для господарської діяльності, спрямованої на забезпечення населення енергією та водою, а також управління місцевими дорогами, є важливими аспектами місцевого управління [263, с. 183].

Означені напрями функціонування об'єднаних громад складають базисну основу місцевого самоврядування. Реалізація відповідних функцій може здійснюватися об'єднаною громадою самостійно через такі форми безпосередньої демократії, як загальні збори, місцеві референдуми тощо, а також через вибори до органів місцевого самоврядування. Характерно, що найбільш важливі питання місцевого значення вирішуються об'єднаною територіальною громадою безпосередньо, а поточні та оперативні завдання, які потребують обговорення, виконуються представницькими органами.

Зокрема, В. І. Кафарський та Х. Б. Коновейчук зазначають, що створення сприятливих умов для економічної діяльності, спрямованої на забезпечення населення енергією та водопостачання, а також управління місцевою транспортною інфраструктурою, представляє собою важливий аспект місцевого управління. Об'єднані громади також займаються утриманням комунальних об'єктів, забезпечують функціонування соціальної допомоги, первинної охорони здоров'я, швидкої медичної допомоги, середньої, дошкільної та позашкільної освіти. Вони сприяють розвитку

культури, фізичної культури та спорту, забезпечують охорону правопорядку через муніципальну варту. Крім того, об'єднані громади самостійно керують пасажирськими перевезеннями на своїй території [264, с. 47].

Однак, в усякому випадку органи місцевого самоврядування виконують функції в інтересах територіальної громади, є підзвітними такій громаді та мають відповідати (звітувати) перед нею за реалізацію поставлених завдань, в тому числі за використані фінансові, екологічні та інші ресурси, необхідні для організації діяльності відповідного органу місцевого самоврядування та виконання таким органом функцій.

Скажімо в Польщі повноваження місцевого самоврядування включають: забезпечення водопостачання та водовідведення; збір і вивезення твердих побутових відходів; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газопостачання; утримання та будівництво вулиць і доріг місцевого значення; міський громадський транспорт; житлово-комунальні послуги; забезпечення освіти, включаючи початкові школи; культурні заходи; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та безпритульних; житлові питання; фізичне планування та видача дозволів на будівництво [263, с. 186-187].

Таким чином, в конституційному законодавстві багатьох європейських країн органи місцевого самоврядування наділені широким колом повноважень щодо реалізації функцій місцевого значення майже в усіх сферах суспільного життя. В той же час, приймаючи до уваги той факт, що виконання більшості функцій здійснюється на постійній основі, потребує оперативного прийняття рішень в кожному конкретному випадку, найбільш ефективною формою виконання функцій місцевого самоврядування вважається формування представницьких органів, на які покладається здійснення відповідних функцій. На цій підставі можна констатувати, що основною функцією об'єднаної територіальної громади є формування органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та інших

представницьких органів, які на постійній та професійній основі виконуватимуть завдання, що постають перед громадою [265, с. 13-14].

В європейських країнах основними формами реалізації цієї функції об'єднаною територіальною громадою є місцеві вибори та референдуми. До інших форм також належать загальні збори мешканців територіальної громади, проведення громадських слухань тощо.

Слід зазначити, що у деяких країнах територіальні громади (об'єднані громади) для здійснення функцій місцевого самоврядування утворюють дорадчі та консультативні ради, інші громадські об'єднання, що здатні конструктивно впливати на рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування, а також державними органами щодо відповідних територій.

Так, наприклад, у Франції організована розгалужена система громадських інститутів, які приймають активну участь у проведенні громадських слухань, сприяють тому, щоб інтереси окремих груп місцевого населення, приватні інтереси були враховані під час прийняття рішень місцевого значення. Паралельно з демократично сформованими представницькими органами місцевого самоврядування у цій країні існують спеціальні політичні інститути, які відіграють консультативну роль. Крім того, потужними громадськими інститутами є комерційні палати або палати (ради) сільського господарства, які можуть входити до структури державних установ та підприємств, щоб допомогти виявити конкретні проблеми і їх причини, координують зусилля, спрямовані на їх вирішення та розробку у консультативній сфері стратегії місцевого розвитку.

Така участь різних громадських інститутів у здійсненні функцій місцевого самоврядування народжують свого роду функціональну або адміністративну демократію, яка дозволяє територіальній громаді справляти реальний вплив на політичні, економічні, соціальні та інші рішення місцевого значення, але при цьому зберегти відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за стан розвитку регіонів [266, с. 705].

Не менш важливим у контексті даного дослідження є питання щодо розмежування функцій місцевого самоврядування та функцій держави, у тому числі на місцевому рівні.

Так, на підставі порівняльного аналізу положень законів України «Про місцеві державні адміністрації» [267] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] можна дійти до висновку, що у таких сферах, як соціально-економічний розвиток відповідних територій та деяких інших функцій органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади певним чином дублюються та чітко не розмежовані.

На цю проблему звертають увагу ряд науковців, які пропонують її вирішення передусім за рахунок передачі відповідних функцій щодо вирішення абсолютної більшості питань місцевого значення до відання органів місцевого самоврядування [268, с. 38].

У цьому аспекті необхідно розрізняти функції та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та виконавчих органів державної влади: якщо перші (функції, як напрями діяльності) можуть певним чином перетинатися, то повноваження (тобто права та обов'язки) не повинні дублюватися, інакше це призведе до ускладнення пошуку суб'єктів відповідальності за стан справ у тій чи іншій сфері, а також до порушення збалансованості місцевих та загальнодержавних інтересів, залежності територіальних громад (об'єднаних громад) від державної влади, фактично позбавлення їх самостійності у вирішенні питань місцевого значення.

Л. В. Баєва виділяє дві основні групи функцій органів місцевого самоврядування – представницькі та виконавчо-розпорядницькі. Представницькі функції включають політичну, установчу, нормотворчу та установчу. Політична функція полягає в забезпеченні участі населення через обраних представників у вирішенні питань місцевого значення та інших аспектів [269, с. 21-22].

Інші дослідники пропонують розглядати в системі функцій місцевого самоврядування окремо власні та делеговані завдання. При цьому власні

завдання місцевого самоврядування поділяються на такі категорії: «президіальна», розпорядча, правоохоронна, стабілізуюча, наступництва, а також функції взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади [270, с. 62].

Основоположною для систематизації функцій об'єднаної територіальної громади є необхідність врахування змісту відповідних завдань та їхню системну спрямованість. За цим критерієм раціонально виділити наступні категорії завдань об'єднаної територіальної громади, які вона може виконувати самостійно або через представницькі органи місцевого самоврядування.

1. Установча функція – полягає, як зазначалось раніше, в утворенні територіальною громадою (об'єднаною громадою) представницьких органів місцевого самоврядування та наділення їх представницькою публічною владою, підприємств, установ та організацій комунальної власності, а також інших інститутів, за допомогою яких виконуються основні завдання місцевого самоврядування, тобто вирішуються питання місцевого значення.

З цього приводу необхідно погодитись з думкою В.В. Ладиченка, який зазначає, що доктрина установчої влади – це сукупність природних і закріплених Конституцією виключних прав, наслідком реалізації яких є утворення власної держави з визначенням її території та конституційного ладу, а також періодичне переобрання вищого представницького органу і глави держави [271, с. 104].

Установча функція об'єднаної територіальної громади закріплена у Конституції та законах України та є похідною від права Українського народу на реалізацію безпосереднього народовладдя шляхом участі у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, а також, що не менш важливо, через самовизначення (самоідентифікацію) об'єднаної територіальної громади, як головного суб'єкта муніципально-правових відносин.

Зокрема, самоідентифікація об'єднаної територіальної громади відбувається через систему символно-атрибутивних засобів: статут, символіка, стратегічні акти тощо.

Крім того, реалізація установчої функції об'єднаною територіальною громадою здійснюється шляхом: 1) прийняття рішення територіальної громади щодо об'єднання або приєднання до вже сформованої об'єднаної територіальної громади, організація такого об'єднання або приєднання; 2) обрання представницьких органів місцевого самоврядування; 3) утворення інших представницьких інститутів, за допомогою яких об'єднана територіальна громада здійснює завдання місцевого значення (спілки, об'єднання, асоціації, органи самоорганізації населення тощо); 4) утворення підприємств, установ, організацій комунальної власності.

Деякі установчі функції реалізуються об'єднаною територіальною громадою самостійно, зокрема, утворення представницьких органів місцевого самоврядування, а також інших інститутів.

Що стосується установчої функції представницьких органів місцевого самоврядування, то, як зазначають деякі науковці, вона реалізується на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи при цьому принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування [272, с. 14-16].

2. Управлінська функція проявляється в реалізації управління територією в цілому об'єднаною територіальною громадою, а також управління об'єктами комунальної власності та іншими ресурсами, що знаходяться під відповідальністю відповідної територіальної громади (об'єднаної громади).

Водночас, деякі функції можуть здійснюватися виключно об'єднаною територіальною громадою безпосередньо.

Виконання управлінської функції у відношенні до відповідної території в цілому здійснюється об'єднаною територіальною громадою безпосередньо,

а також через органи місцевого самоврядування шляхом розроблення, затвердження та реалізації актів стратегічного регіонального розвитку, укладення угод щодо регіонального розвитку у порядку, визначеному Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» [273].

З метою забезпечення ефективного регіонального стратегічного планування було розроблено Методичні рекомендації щодо формування і реалізації стратегічних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади (далі – Методичні рекомендації).

Стратегічне регіональне планування (місцева стратегія) дає змогу у довгостроковій перспективі спрогнозувати можливі варіанти розвитку відповідної об'єднаної територіальної громади за різними показниками, включаючи соціально-економічний, екологічний, культурний та ін., на підставі аналізу поточної ситуації у різних сферах.

Деякі науковці виділяють наступні вимоги до ефективного та адекватного планування: 1) аналіз та оцінка внутрішнього та зовнішнього середовища регіону; 2) опрацювання концепції розвитку місії, системи, цілей; 3) визначення інструменти реалізації стратегії; обґрунтування поточних цілей з використанням проектного підходу тощо [275].

У Методичних рекомендаціях з цього приводу зазначається, що у сценарії розвитку доцільно визначати найбільш вірогідний варіант розвитку об'єднаної територіальної громади на відповідний період. Зазначений сценарій описує послідовність подій від теперішнього до майбутнього стану становлення спроможної об'єднаної громади, що ґрунтується на припущеннях, які стосуються формування комбінацій різних проявів, недоліків та переваг [274].

Отже, сутність управлінської функції об'єднаної територіальної громади виявляється у тому, що об'єкти комунальної власності, землі, інші ресурси, що знаходяться на певній території, перебувають у віданні відповідної об'єднаної територіальної громади, що вимагає від останньої реалізації заходів щодо їх ефективного використання з метою задоволення

інтересів громади. Крім того, функція управління у системі місцевого самоврядування носить публічно-владний характер.

3. Правотворча функція здійснюється через ухвалення, внесення змін та скасування актів місцевого самоврядування.

У рішенні від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 Конституційний Суд України висловив пояснення щодо юридичного статусу актів органів місцевого самоврядування. Зокрема, було відзначено, що органи місцевого самоврядування можуть приймати нормативні та ненормативні акти. Ненормативні правові акти органів місцевого самоврядування є документами одноразового застосування, що втрачають свою дію після факту їхнього виконання [276].

Отже, функція формування правил реалізується об'єднаною територіальною громадою, зазвичай, опосередковано через утворені органи представництва місцевого самоврядування [277, с. 17-19].

4. Консультативно-дорадча функція – включає у себе вплив об'єднаної територіальної громади на діяльність органів місцевого самоврядування та прийняття ними рішень.

5. Захисна функція – охоплює застосування різноманітних засобів об'єднаною територіальною громадою для захисту інтересів громади в цілому та кожного її члена окремо.

6. Контрольна функція – включає в себе перевірку об'єднаною територіальною громадою належного виконання завдань представницькими органами, напрямків витрачання коштів місцевого бюджету, а також, в необхідних випадках, прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень представницьких органів та формування нових.

Правовою засадою регулювання вказаної функції є норми Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [278].

Засобом, який забезпечує втілення вказаної функції, є право об'єднаної громади на започаткування та вирішення, відповідно до встановленого

порядку, питання про дострокове припинення повноважень депутата відповідної місцевої ради.

В науковій літературі акцентується увага на тому, що систематичний нагляд та контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету, ефективність діяльності контрольованих об'єктів може бути здійснений через вивчення роботи постійних комісій і діяльності об'єктів, які підлягають контролю ради. Це включає питання, що віднесені до компетенції ради, місцевих державних адміністрацій за дорученням ради, голови, заступників голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за їхньою власною ініціативою [279, с. 68].

7. Функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами) та іншими учасниками муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади, реалізується через співробітництво, взаємоузгодження інтересів та інші форми взаємодії.

Міста та села стикаються з рядом питань, які важко вирішувати самотійно [280]. Ці та інші питання можуть бути більш ефективно вирішені за умови укладення угоди про співробітництво та налагодження інших форм взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами). Також може відбуватися взаємодія з органами державної влади на різних рівнях [281, с. 110-115].

На закінчення слід відзначити, що функції об'єднаної територіальної громади постійно розширюються, що є наслідком реформи децентралізації. У цьому контексті важливо підкреслити думку О. В. Батанова щодо необхідності створення закону про територіальні громади в Україні, впровадження місцевих референдумів, створення комунальної служби, а також ухвалення Муніципального Кодексу України [282, с. 13].

Наведена думка потребує додаткової аргументації, оскільки такий кодифікований акт, як Муніципальний кодекс, має відповідати вимогам відносної стабільності, правової стійкості, що означає можливість

розроблення такого акта лише на завершальній стадії муніципальної реформи.

Досліджуючи питання щодо функцій об'єднаної територіальної громади, необхідно окремо зупинитися на деяких особливостях у цій сфері, зумовлених запровадженням правового режиму воєнного стану [283].

Внаслідок запровадження правового режиму воєнного стану органи місцевого самоврядування були залучені до заходів, пов'язаних з організацією оборони відповідних територій. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р. «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні» [284] органи місцевого самоврядування були залучені до: організації посиленої охорони та оборони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення тощо.

Крім того, законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» [285] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» [286] деякі функції об'єднаної територіальної громади у сфері земельних правовідносин зазнали певної трансформації, обумовлені метою забезпечення продовольчої безпеки, захисту критичної інфраструктури, розміщення внутрішньо переміщених осіб тощо.

Зокрема, це стосувалося: продовження на один рік, без волевиявлення сторін та без укладення договорів і без внесення відомостей про поновлення договору до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; установлення максимального розміру орендної плати за користування земельними ділянками на рівні 8 відсотків нормативної грошової оцінки земельної ділянки; надання права органам місцевого самоврядування примусово вилучати земельні ділянки та інші об'єкти комунальної та

приватної власності, у тому числі передані в установленому порядку в оренду суб'єктам господарювання, для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб тощо.

Також органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у організації територіальної та цивільної оборони на відповідних територіях. Як слушно зазначає з цього приводу О. В. Батанов, у організації та функціонуванні територіальної оборони значна роль відводиться органам місцевої публічної влади, оскільки територіальна оборона ґрунтується на принципі захисту певної адміністративно-територіальної одиниці та передбачає активну участь в її формуванні і діяльності саме місцевих органів публічної влади: місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Розглядаючи функції місцевих органів публічної влади в сфері забезпечення територіальної оборони [287, с. 475].

Отже, в умовах дії правового режиму воєнного стану на об'єднані територіальні громади покладаються додаткові функції в сфері захисту та оборони держави, включаючи організацію цивільної складової територіальної оборони, утворення добровольчих формувань територіальних громад, організацію посиленої оборони об'єктів критичної інфраструктури, що знаходяться на території відповідної громади, здійснення примусового вилучення об'єктів комунальної та приватної власності для потреб оборони, для розміщення внутрішньо переміщених осіб тощо.

Таким чином, у результаті проведеного у даному підрозділі дослідження можна зробити такі висновки.

1. В основу систематизації функцій об'єднаної територіальної громади покладено зміст відповідних функцій, тобто їх системну спрямованість. За цим критерієм виокремлено наступні групи функцій об'єднаної територіальної громади: 1) установча функція; 2) управлінська функція; 3) правотворча функція; 4) дорадчо-консультативна функція; 5) захисна функція; 6) контрольна функція; 7) функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами

муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади; 8) функція у сфері оборони та захисту територіальної цілісності, включаючи формування добровольчих формувань територіальних громад, організацію цивільної складової територіальної оборони та ін.

2. У багатьох європейських країнах, як і в Україні, об'єднана територіальна громада є первинним та основним суб'єктом місцевого самоврядування, на яку покладається реалізація двох основних функцій – формування представницьких органів та здійснення контролю за їх діяльністю. При цьому формування представницьких органів не позбавляє права об'єднаної громади приймати безпосередню участь у вирішенні будь-яких питань місцевого значення через місцеві референдуми, загальні збори та інші форми безпосередньої демократії. Однак, на відміну від європейських держав, в Україні склалася негативна практика, відповідно до якої функції об'єднаної територіальної громади зводяться та обмежуються формуванням представницьких органів шляхом участі в місцевих виборах. Однією з причин такої ситуації є неврегульованість в національному законодавстві основних питань, пов'язаних з організацією та проведенням місцевого референдуму, який є формою безпосереднього вирішення питань місцевого значення об'єднаною територіальною громадою. Тож наразі виникає необхідність у прийнятті відповідного закону, згідно якого місцевий референдум може стати основною формою безпосередньої участі об'єднаної територіальної громади в реалізації функцій місцевого самоврядування.

3.2. Конституційно-правова природа повноважень об'єднаної територіальної громади у муніципально-правових відносинах

Для виконання функцій, покладених на об'єднану територіальну громаду, остання наділена широким колом повноважень, тобто прав та обов'язків, які в системі дозволяють вирішувати питання місцевого значення самостійно та з достатнім рівнем ефективності. Повноваження об'єднаної територіальної громади являють собою систему взаємообумовлених прав,

якими громада наділена з метою виконання покладених на неї функцій, а також обов'язків, які у зв'язку з цим виконуються. Причому, у системному відношенні обов'язки мають пріоритетне, визначальне місце, оскільки безпосередньо обумовлені функціями та визначають систему прав.

Характерно, що у своєму Рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 Конституційний Суд України зазначив, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [276].

На цій підставі можна дійти до висновку про те, що при визначенні поняття та змісту повноважень місцевого самоврядування, слід застосовувати підхід виключності повноважень останнього, суть якого полягає у тому, що територіальна громада (об'єднана територіальна громада), як первинний суб'єкт муніципально-правових відносин, наділений таким обсягом повноважень, який дозволяє вирішувати абсолютно всі питання місцевого значення, крім тих, що вилучені державою зі сфери відання громади. При цьому, об'єднана територіальна громада наділяє частиною своїх повноважень відповідні органи місцевого самоврядування.

Дана теза також підтверджується тим, що у Преамбулі Європейської Хартії місцевого самоврядування закріплено право громадян на участь в управлінні державними справами, яке визнано одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи. Дане право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні [62]. Принцип народовладдя закріплено в Конституції України, яка проголошує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [15].

Отже, повноваження місцевого самоврядування, у силу Конституції України, можуть здійснюватися об'єднаною територіальною громадою як безпосередньо, так і через представницькі органи місцевого самоврядування.

Сутнісне осмислення повноважень об'єднаної територіальної громади потребує визначення поняття відповідної категорії. З цього приводу варто зауважити, що у науковій літературі неодноразово підіймалось питання визначення поняття «повноваження» та його відмежування від інших споріднених категорій.

Герменевтичний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] показує, що слово «повноваження» або похідні від нього поняття зустрічається 282 рази. У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48] даний термін вживається 32 рази.

При цьому змістовне значення поняття «повноваження» в основному зводиться до прав та обов'язків відповідного органу державної влади або місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб. Разом з тим, у науковій літературі висловлюється декілька точок зору стосовно розуміння поняття «повноваження».

Окремим підходом до розуміння повноважень є визнання юридичною наукою повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування як складової частини їх компетенції або функцій. Наприклад, А. А. Грінь, погоджуючись з таким підходом, зазначає, що компетенція органів державної влади є явищем значно ширшим, ніж їх повноваження, адже компетенція включає не тільки права й обов'язки цих органів, а також інші елементи, що формують його статус [288, с. 97-98].

Про співвідношення понять «повноваження», «функції» та «компетенція» йшлося у попередньому підрозділі. Наведені вище наукові концепції підтверджують зроблений раніше висновок про те, що дані поняття є взаємопов'язаними; повноваження – це частина компетенції, яка являє собою систему прав та обов'язків, де обов'язки мають визначальний по відношенню до прав характер.

З даного приводу варто погодитись з думкою І. І. Тулика, який вважає, що повноваження органу місцевого самоврядування є нерозривною єдністю

їх прав та обов'язків, які закріплені в Конституції, законах України та статуті, і є необхідними для розв'язання відповідних питань місцевого значення. За словами вченого, це взаємозв'язок між державою, суспільством, територіальною громадою та органом місцевого самоврядування, що проявляється у їх взаємних правах та обов'язках, які чітко визначені та розмежовані в компетенції [289, с. 81].

На цій підставі, повноваження об'єднаної територіальної громади можна визначити, як систему взаємопов'язаних прав та обов'язків, за допомогою яких об'єднана громада виконує завдання та функції місцевого самоврядування, вирішує інші питання місцевого значення, та які вона може реалізовувати безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування.

Досліджуючи питання повноважень об'єднаної територіальної громади, варто зауважити, що такі повноваження набуваються громадою у силу приналежності до певної території на підставі Конституції України, яка є актом установчої влади народу України.

Разом з тим, слушною видається думка, висловлена І. І. Туликом про те, що повноваження є елементом більш широкого правового явища – системи права і держави. Всяка система з'являється в результаті появи системоутворюючих зв'язків [289, с. 149].

Юридична природа повноважень об'єднаної територіальної громади виявляється у тому, що така громада є частиною Українського народу, який у силу положень Конституції України є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні. Таким чином, необхідно враховувати, що повноваження об'єднаної територіальної громади ґрунтуються на місцевій публічній владі (джерелом влади є частина народу України, що проживає на відповідній території), яка є подібною до державної влади (джерелом влади є народ України).

З цього приводу П. А. Трачук зазначає, що влада місцевого самоврядування подібно до державної влади має публічний характер, хоч її

публічні функції просторово і за обсягом обмежені: вони поширюються тільки на певну частину країни, але місцеве самоврядування – це та сама публічна і політична влада, а не просто корпоративна влада, подібна до влади громадської організації над добровільними її членами [290, с. 97-98].

З наведеною точкою зору можна погодитись лише у разі, якщо мова йде про публічну владу органів місцевого самоврядування, оскільки вона є похідною від державної, хоча й гарантована на міжнародному та вищому державному рівні. Разом з тим, конкретні повноваження органів місцевого самоврядування визначаються Законом, що приймається органом законодавчої влади, відповідно, ці повноваження можуть розширюватися або звужуватися залежно від політичної волі законодавця. Що ж стосується публічної влади об'єднаної територіальної громади, то вона є похідною від установчої влади Українського народу. При цьому повноваження об'єднаної територіальної громади визначаються Конституцією України та не можуть бути обмежені органами державної влади, оскільки вони обумовлені дією принципу, відповідно до якого громада повноважна вирішувати усі питання місцевого значення [291, с. 49-50].

З цього приводу варто погодитись з думкою науковців, які зазначають, що навіть ті питання, в яких досить виразно представлений інтерес держави, повинні вирішуватися органами, котрі найближче стоять до населення, тобто органами самоврядування. Це пояснюється тим, що децентралізоване прийняття рішень, згідно з Всесвітньою Декларацією місцевого самоврядування, сприяє зменшенню навантаження на центр та поліпшенню та прискоренню урядових дій; одночасно це є важливим вимогою принципу субсидіарності, який є одним з основних у функціональній моделі організації муніципальної влади за європейською моделлю [292, с. 100].

Отже, не викликає сумнівів той факт, що зацікавленість саме місцевого населення – членів відповідної територіальної громади (об'єднаної громади) у розвитку відповідних територій є найвищою, так само територіальна громада має найбільший рівень освідомлення з проблемами та потребами, що

існують на її території. Відтак, повноваження щодо управління розвитком, а також вирішенням повсякденних справ на відповідних територіях має покладатися на територіальну громаду (об'єднану громаду). При цьому, територіальна громада наділяє частиною своїх повноважень представницькі органи, які залишаються підзвітними та підконтрольними такій громаді.

Досліджуючи правову природу публічної влади органів місцевого самоврядування, В. Р. Котковський зазначає, що наразі в Україні складається ситуація, за якої поєднані в одне ціле вплив на територіальну одиницю, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. За такої ситуації, на думку науковця, поєднано два зовсім різні за своєю суттю і природою впливи. Адже політика, яка здійснюється місцевими органами виконавчої влади завжди є державною, хоча й на місцевому рівні. Виділяючи ще один вид публічної влади, поряд із державною, вчений виділяє владу, яка повністю відокремлена від державної (ст. 118 Конституції України), а не є частково її складовою. На цій підставі В. Р. Котковський доходить до висновку про неможливість поділу місцевої влади на державну і самоврядну. Розглядаючи місцеву владу як місцеве самоврядування, остання не перетинається ні з однією з гілок державної влади, тому і можна говорити про місцеве самоврядування як окремий вид публічної влади [293, с. 8].

Концепція самостійності публічної влади місцевого самоврядування набуває все більшої популярності, що пояснюється процесами децентралізації, що наразі відбуваються у більшості європейських країн, у тому числі й в Україні. Разом з тим, на нинішньому етапі самостійність публічної влади місцевого самоврядування не має абсолютного характеру, оскільки поки що не сформовано спроможні за всіма основними критеріями об'єднані територіальні громади по всій території України, адже процес реформування досі триває і навряд чи закінчиться у найближчі роки.

На цій підставі слід констатувати, що правова природа повноважень об'єднаної територіальної громади виражається у тому, що місцева публічна

влада, якою наділена громада для виконання завдань місцевого самоврядування та яка лежить в основі таких повноважень, гарантована Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування, тобто має установчий природний характер та не може обмежуватися або зазнавати втручання зі сторони держави в особі її органів.

Переходячи безпосередньо до питання щодо видів повноважень, якими наділена об'єднана територіальна громада, варто зауважити, що вони не є вичерпними, оскільки, як слідує зі змісту положень Конституції України, форми безпосередньої демократії обмежені лише вимогою щодо їх легітимності, тобто відсутності прямої законодавчої заборони.

Деякі зарубіжні науковці зазначають, що для реалізації повноважень територіальної громади (об'єднаної громади) у державі застосовуються різні інструменти, які поділяються на індивідуальні та групові (або колективні).

Так, індивідуальні інструменти, як зазначають науковці, спрямовані на вивчення перспектив, знання та обізнаність громадян з певних питань. Ці інструменти можуть включати: індивідуальний прийом громадян в органах місцевого самоврядування; розгляд скарг та пропозицій від громадян; індивідуальні інтерв'ю різного характеру з метою вивчення думки окремих громадян або окремих груп громадян. Колективні використовуються для групового залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. До них відносяться: громадські слухання, які використовуються органами місцевого самоврядування для збирання пропозицій на початковій стадії прийняття рішень; фокус-групи - інтерв'ю з малою представницькою групою населення щодо певної проблеми; діалоги, обговорення, круглі столи, форуми, спрямовані на пошук спільного балансу інтересів різних соціальних груп; громадське журі тощо [294, с. 144-145].

Слід зазначити, що Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені такі форми безпосередньої участі об'єднаної територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення: загальні збори за місцем проживання (ст. 8) [10].

Розглянемо більш детально повноваження об'єднаної територіальної громади. При цьому, зважаючи на те, що повноваження надаються з метою реалізації відповідних функцій, необхідно зауважити, що вони мають співвідносний характер, а тому їх слід досліджувати у нерозривному взаємозв'язку.

У зв'язку з цим, застосовуючи розроблене у попередньому підрозділі групування функцій об'єднаної територіальної громади, необхідно визначити, якими повноваженнями для реалізації кожної з означених функцій наділена об'єднана громада.

Так, для реалізації установчої функції, зокрема, шляхом формування об'єднаної територіальної громади з подальшим обранням представницьких органів місцевого самоврядування, надано такі повноваження:

- висувати кандидатів у депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, кандидатів на посади сільського, селищного, міського голови, старости, у тому числі через створені місцеві організації партії, громадські організації;
- визначати членів територіальної виборчої комісії зі складу членів відповідної об'єднаної територіальної громади;
- призначати офіційних спостерігачів на місцевих виборах;
- приймати безпосередню участь у виборах шляхом реалізації вільного прямого виборчого права;
- ініціювати об'єднання або приєднання до іншої суміжної територіальної громади (об'єднаної громади), а також вихід із об'єднаної територіальної громади у порядку місцевої ініціативи;
- розробляти та ухвалювати статут відповідної об'єднаної громади;
- визначати символіку громади з урахуванням історичних особливостей та територіального розташування громади;
- утворювати органи самоорганізації населення тощо.

Реалізація управлінської функції об'єднаною територіальною громадою, як вже зазначалося раніше, здійснюється переважно через утворені представницькі органи місцевого самоврядування.

Визначаючи зміст повноважень у зазначеній сфері варто погодитись з думкою окремих науковців, які зауважують, що галузей, у яких територіальні громади (об'єднані громади) можуть здійснювати управлінські повноваження, велика різноманітність. Зокрема, до основних складників забезпечення збалансованого економічного й соціального розвитку сіл, селищ і міст вчені відносять: формування належних умов для реалізації прав мешканців на забезпечення товарами громадського споживання високої якості; реалізацію прав жителів відповідного населеного пункту на отримання побутових та інших послуг належної якості обслуговуючого, транспортного, торгівельного характеру; забезпечення безперервного розвитку установ і закладів комунальної власності, які надають освітні, медичні, соціально-культурні, екологічні послуги; зниження рівня безробіття, створення умов для виникнення нових робочих місць, зайнятості місцевих мешканців, їх належного соціального захисту; забезпечення захисту культурної спадщини та охорони навколишнього середовища; захист правопорядку на території відповідного населеного пункту тощо [296, с. 139-140].

Повноваження органів місцевого самоврядування в усіх основних сферах діяльності визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому, відповідні повноваження поділяються на власні, тобто ті, які орган місцевого самоврядування здійснює у силу Закону, та делеговані, якими орган місцевого самоврядування наділяється у порядку делегування повноважень відповідного органу виконавчої влади.

Однією з функцій об'єднаної територіальної громади є правотворча функція, яка реалізується шляхом прийняття, скасування та внесення змін у акти правотворчості.

З цього приводу деякі науковці зазначають, що правотворча діяльність суб'єктів місцевого самоврядування є похідною від інституту місцевого самоврядування. Сучасне місцеве самоврядування є результатом багатолітнього досвіду організації публічної влади, відносин влади з людиною. Діяльність влади спрямована на задоволення потреб людини, її функціонування в інтересах територіальної громади та членів територіальної громади. Ефективну публічну владу на місцях, як вважає Ю. В. Делія, може бути забезпечено лише за активної участі членів територіальної громади у формуванні цієї влади, відповідальності влади перед людиною та п максимальної наближеності до людини [296, с. 64].

З наведеною точкою зору безперечно слід погодитись, оскільки місцева правотворчість є особливим видом правотворчості, який реалізується спеціальними суб'єктами – об'єднаною територіальною громадою, утвореними нею інститутами, у тому числі представницькими органами місцевого самоврядування. Результатом такої правотворчості є спеціальний правовий акт, який у науковій літературі має назву «муніципально-правовий акт».

Зокрема, Р. Г. Песцов визначає муніципально-правовий акт, як рішення з питань місцевого значення, або з питань реалізації окремих державних повноважень, які передані згідно законодавства органам місцевого самоврядування, яке документально оформлене та обов'язкове для виконання на території місцевої громади (місцевого утворення), які встановлюють загальнообов'язкові правила, змінюють зміст останніх чи характеризуються індивідуальною дією [297, с. 229].

Прийняття муніципально-правового акта є фактично завершальною стадією управлінського циклу; у такому акті втілюється фінальне або проміжне управлінське рішення, фіксується результати обговорення та зміст прийнятого рішення, визначаються особи, відповідальні за реалізацію його положень тощо.

Цікавою видається думка І. Д. Шумляєвої про те, що кожна територіальна громада є унікальним неповторним явищем, відтак, кожне її рішення обов'язково має прийматися за участю представників місцевого населення [298].

Стосовно видів муніципально-правових актів, які можуть прийматися у процесі правотворчості об'єднаної територіальної громади та утворених нею інститутів та органів, то Р. Г. Песцовим розроблено систему відповідних актів.

Крім визначеної системи муніципально-правових актів, також доцільно розрізняти: 1) нормативно-правові акти, які приймаються органами місцевого самоврядування, та індивідуальні акти, що вичерпують свою дію їх виконанням; 2) акти з процесуальних питань (протоколи, звіти тощо) та акти, якими закінчується розгляд відповідного питання.

Реалізація дорадчо-консультативної функції здійснюється завдяки тому, що об'єднана територіальна громада наділена такими повноваженнями, як: подання місцевих ініціатив, проведення загальних зборів, громадських слухань з певних питань тощо.

У науковій літературі також зазначається, що дорадчо-консультативна функція полягає у реалізації таких повноважень: 1) розробці програм, проектів рекомендацій, роз'яснень; 2) узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до проектів актів; 3) підготовці висновків і пропозицій по проектах, які надано громадській раді для експертизи; 4) наданні консультацій інститутами громадянського суспільства щодо підготовки пропозицій проектів суспільно важливих програм і проектів; 5) проведенні консультацій зі структурними підрозділами органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю [299, с. 104].

Характерною особливістю повноважень у цій сфері є те, що вони здійснюються об'єднаною територіальною громадою щодо участі не тільки у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, але й центральними органами виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади.

Так, одним з повноважень об'єднаної територіальної громади є подання до органів місцевого самоврядування місцевих ініціатив у порядку, визначеному ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідні місцеві ради можуть приймати відповідні рішення, у яких деталізується порядок подання та розгляду місцевих ініціатив до такої ради.

Наприклад, Рішенням Київської міської ради III сесії VIII скликання від 8 грудня 2016 року № 545/1549 затверджено Порядок внесення та розгляду місцевих ініціатив в місті Києві [300].

Відповідно до цього Порядку місцева ініціатива оформлюється у вигляді письмової пропозиції та може супроводжуватись поданням проекту рішення Київської міської ради з цього питання. Далі відбувається збір підписів на підтримку місцевої ініціативи. Причому мінімально допустимої кількості підписів, необхідної для того, щоб ініціатива була розглянута радою ані Законом, ані даним Порядком не встановлено. Відтак, будь-яка місцева ініціатива подана у порядку, встановленому законодавством, підлягає обов'язковому розгляду у строк, що не повинен перевищувати 30 робочих днів.

Ще одним повноваженням, наданим об'єднаним територіальним громадам з метою реалізації дорадчо-консультативної функції є участь членів відповідної громади у проведенні громадських слухань.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [10].

Наразі на загальнодержавному рівні Кабінетом Міністрів України розроблено ряд постанов, які визначають порядок проведення громадських слухань у відповідних органах місцевого самоврядування з метою врахування інтересів місцевого населення при розробленні містобудівної документації [301], у процесі оцінки впливу на довкілля [302] тощо.

Наприклад, під час розроблення містобудівної документації виконавчі органи сільських, селищних, міських рад оприлюднюють у двотижневий строк прийнятті органами місцевого самоврядування рішення щодо розроблення проектів містобудівної документації шляхом опублікування таких рішень у засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення на офіційному веб-сайті відповідного органу місцевого самоврядування [301].

Члени відповідної громади можуть подавати свої пропозиції та зауваження до розміщених у засобах масової інформації проектів містобудівної документації протягом установленого строку.

Таким чином, повноваження у сфері реалізації консультативно-дорадчої функції дають змогу об'єднаній територіальній громаді впливати на управлінські рішення органів місцевого самоврядування, а у визначених випадках також на рішення місцевих органів виконавчої влади, з тим, щоб у процесі прийняття таких рішень у найбільшій мірі були враховані інтереси членів відповідної громади.

Наступною є захисна функція, для здійснення якої об'єднана територіальна громада наділена такими повноваженнями:

- звертатися до суду (ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- делегувати представників для представництва у судах, інших органах державної влади, місцевого самоврядування інтересів відповідної територіальної громади;
- утворювати в установленому порядку установи з надання безоплатної первинної правової допомоги з урахуванням потреб територіальної громади (ст. 38-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») тощо.

Реалізація повноважень у сфері виконання захисної функції дає змогу об'єднаній громаді захищати інтереси, як усієї громади в цілому, так і окремих її членів у визначених випадках. Ці повноваження здійснюються об'єднаною громадою, як правило, через органи місцевого самоврядування,

створювані правозахисні організації, інші інститути громадянського суспільства тощо.

Контрольна функція здійснюється об'єднаною територіальною громадою за допомогою таких повноважень:

- заслуховування не рідше одного разу на півріччя інформації про роботу місцевої ради та її органів та ін.;
- висувати представників для участі у ініціативних групах (наприклад, для збирання підписів);
- бути присутніми на засіданнях відповідної місцевої ради;
- утворення громадських рад, які функціонують при комунальних підприємствах, установах, організаціях тощо.

При цьому для здійснення постійного контролю за діяльністю комунальних підприємств, установ, організацій утворюються громадські ради [299, с. 80].

Контрольні повноваження об'єднаної територіальної громади дають змогу здійснювати постійну та поточну перевірку виконання органами місцевого самоврядування поставлених перед ними завдань, планів та програм соціально-економічного розвитку регіонів тощо.

Об'єднана територіальна громада також наділена широким колом повноважень у сфері взаємодії з територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади. Зокрема, до даної групи повноважень слід віднести:

- висування пропозицій щодо співробітництва з іншою громадою, визначення мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його здійснення, форму та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови;
- участь у розробці проекту договору про співробітництво, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про

схвалення його проекту на розгляд відповідних рад (Закон України «Про співробітництво територіальних громад»);

- прийняття рішень про входження до складу асоціацій територіальних громад різного рівня;

- прийняття участі у спільних проектах органів державної влади, місцевого самоврядування тощо.

Насамкінець, доцільно зазначити, що покликом сучасного етапу реформування, як вже згадувалось раніше, є розширення функцій об'єднаної громади, що у свою чергу передбачає наділення об'єднаної територіальної громади більш широким колом повноважень у різних сферах життя громади.

Зокрема, А. Й. Бучинська з цього приводу зауважує, що до обов'язків місцевих рад слід включити рішення всіх питань, що входять до сфери компетенції місцевого самоврядування. Крім того, вчений рекомендує зменшити перелік виключних компетенцій сільських, селищних та міських рад, визначивши завдання, які призначені для вирішення місцевого самоврядування, і дозволити районним та обласним радам створювати власні виконавчі органи для виконання їхніх рішень [303, с. 31-32].

Разом з тим, запропоновані заходи спрямовані передусім на розширення повноважень саме органів місцевого самоврядування, що є безперечно важливим кроком на шляху здійснення реформи децентралізації, проте, безпосередньо не вирішує завдання щодо уточнення повноважень об'єднаної територіальної громади.

Натомість деякі зарубіжні науковці пропонують вжити таких заходів:

- 1) надати громадам можливість брати участь у процесі прийняття рішень щодо самоврядування;
- 2) надати більшої свободи керівникам інститутів громадянського суспільства, у тому числі тим, які утворені територіальною громадою, у процесі прийняття рішень;
- 4) забезпечити більшу фінансову самостійність територіальних громад;
- 5) запровадити практику залучення та наймання кваліфікованого персоналу для здійснення управління справами

місцевого значення, оскільки однією з причин неефективності управління на місцевому рівні часто є відсутність кваліфікованого персоналу [304, с. 73].

У цілому погоджуючись з наведеними пропозиціями, слід також зазначити, що проведене у даному підрозділі дослідження показало, що об'єднані територіальні громади мають досить широке коло повноважень у різних правовідносинах. Такі повноваження не є вичерпними, вони гарантовані Конституцією України та є проявом місцевої демократії, відтак, їх обмеження або втручання у їх здійснення не допускається.

Разом з тим, слід зауважити, що основним недоліком в сучасному стані правового регулювання повноважень об'єднаної територіальної громади є відсутність визначеного переліку виключних повноважень для неї в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Характеристика функцій спроможної громади потребує аналізу проблем визначення меж території здійснення функціонування такої територіальної громади.

Територія є невід'ємною ознакою держави, та являє собою частину земної поверхні у межах встановлених державних кордонів. Разом з тим, цілісність державної території не виключає можливості її поділу на окремі територіальні одиниці, у межах яких функціонують органи державної влади, місцевого самоврядування. Таким чином, подекуди виникають не вирішені питання стосовно розмежування територіальної компетенції не тільки між органами державної влади на місцях та органами місцевого самоврядування, але й у межах системи одного органу, а також між територіальними громадами (об'єднаними громадами), що функціонують на відповідній території.

На важливість питання щодо розмежування територіальної компетенції об'єднаних територіальних громад вказують положення відповідного законодавства України.

Зокрема, Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» до обов'язкових умов, за яких територіальні громади

можуть об'єднатися, крім іншого, віднесено: перш за все, географічна територія відповідної об'єднаної громади, яка є невід'ємною складовою існування об'єднаної територіальної громади; межі також території обумовлені зовнішніми кордонами компетенції представницьких органів громад, у тому числі об'єднаних. Крім того, територіальна громада, що об'єдналася, може розташовуватися у межах відповідної території Автономної Республіки Крим або однієї області [48].

Тобто в процесі об'єднання суміжних громад виникає ситуація, за якої члени територіальної громади включаються до складу новоутвореної об'єднаної громади, відповідно, до неї переходять повноваження громад, що об'єдналися або приєдналися, що у першу чергу виражається у ліквідації органів місцевого самоврядування кожної з таких громад та формуванням спільних представницьких органів, наділених відповідним обсягом повноважень. Проте, на практиці виникають ситуації, коли мешканці певного населеного пункту (який є частиною об'єднаної громади), у силу Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», намагаються вирішити питання, які стосуються їх території, однак, позиція законодавця з приводу наявності та достатності у такої громади повноважень є неоднозначною.

Між тим, більшість проблемних питань виникає щодо розмежування територіальної компетенції між органами місцевого самоврядування суміжних об'єднаних громад.

Так, досліджуючи питання щодо розмежування територіальної компетенції об'єднаних територіальних громад, необхідно виходити з положень ст. 132 Конституції України [15].

Надаючи роз'яснення наведеним вище конституційним положенням, Конституційний Суд України у Рішенні від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 зазначив, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою, має свою внутрішню організацію - територіальний устрій. Територія України розмежовується на окремі адміністративно-географічні

одиниці, що складають систему устрою держави та визначаються, як відмежовані від частини території України просторові кордони для організації і функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування [28].

Таким чином, територія України є неоднорідною та поділена на окремі адміністративно-територіальні одиниці, кожна з яких включена до складу іншої (район у місті – місто – район – область; село – район – область; селище – район – область тощо). Тобто територіально межують між собою такі адміністративно-територіальні одиниці: місто – село – селище; а територіально перетинаються: місто – район – область. Особливий статус мають міста Київ та Севастопіль, що обумовлено їх важливим історичним, соціально-економічним, промисловим та іншим значенням.

Характеризуючи адміністративно-територіальний устрій України, М. С. Дністрянський зауважує, що її суттєвою особливістю є існування двох видів адміністративних одиниць: населені пункти як адміністративні одиниці (місто, селище, село) та адміністративні підрозділи окружного типу (область, район). У зв'язку з таким розподілом адміністративних одиниць неодмінно виникає суперечність, яка є характерною для багатьох держав і може спричиняти різноманітні правові конфлікти. З одного боку, кожне поселення намагається забезпечити внутрішнє самоврядування, а з іншого боку, окреме місто неможливо відокремити від оточуючої обслуговуючої території, оскільки виникнення і розвиток міста є результатом всієї сукупності суспільно-територіальних відносин, які сконцентровані в одному місці [305, с. 140].

З огляду на таку особливість адміністративно-територіального устрою України у практиці функціонування територіальних громад (об'єднаних громад), а також органів місцевого самоврядування виникають проблемні питання щодо розмежування їх територіальної компетенції (наприклад, щодо розпорядження землями відповідної території, вирішення питань

містобудування та планування забудови територій, розроблення та прийняття регуляторних актів, надання адміністративних послуг тощо).

Так, Н. Г. Сорокіна до проблем адміністративно-територіального устрою держави відносяться: недостатня законодавча регуляція правового статусу адміністративно-територіальних одиниць; складне розташування міст на території інших міст, а також сіл та селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць; наявність різних категорій адміністративно-територіальних одиниць, таких як селище міського типу, сільрада, селищна та міська рада; нечіткі критерії для формування районів, районів у містах, класифікації населених пунктів як сіл, селищ або міст; відсутність відповідних картографічних матеріалів [306, с. 4].

Крім виокремлених науковцем проблем, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002 зазначив з посиланням на суб'єктів конституційного звернення – народних депутатів України, що не кожне село, селище, місто на практиці є нині самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі - самостійною територіальною громадою [111].

За задумом авторів муніципальної реформи децентралізації, у результаті якої відбувається, крім іншого, об'єднання територіальних громад, наведена вище проблема має бути вичерпана. Разом з тим, необхідно констатувати, що наразі залишається актуальною проблема так званого «накладання» повноважень у територіальному відношенні, зважаючи на окремі недоліки законодавства у цій сфері, а також непоодинокі приклади із судової практики у компетенційних спорах за участю органів місцевого самоврядування.

Зокрема, порівняльний аналіз ст. ст. 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє виокремити такі сфери, у яких повноваження сільських, селищних та міських рад з однієї сторони та районних і обласних рад з іншої дещо співпадають:

- прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України тощо [10].

Крім того, повноваження місцевих рад та районних і обласних рад певним чином «перетинаються» при вирішенні питань містобудування: планування забудови, зонування територій тощо.

Характерно, що в основі розмежування повноважень сільських, селищних, міських рад та районних і обласних рад перебуває рівень та ступень значимості питання, вирішення якого покладається на відповідну раду. Зокрема, зі змісту ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вбачається, що у разі, якщо якісь повноваження одночасно покладаються на сільські, селищні та міські ради та районні і обласні ради, то останні вирішують тільки питання, які «представляють спільні інтереси територіальних громад». Іншими словами, компетенція районних та обласних рад охоплює лише питання місцевого значення, але вищого порядку, тобто які стосуються інтересів декількох сіл, селищ або районів [308, с. 49-55].

Між тим, на практиці виникають деякі спірні моменти щодо визначення того, орган місцевого самоврядування якого рівня має вирішувати конкретне питання у сфері, що віднесена до відання, як обласної та районної, так і сільської, селищної та місцевої рад.

У якості прикладу можна навести спори щодо формування освітніх округів, визначення базового навчального закладу та ліквідації або реорганізації інших навчальних закладів. Так, з метою оптимізації та підвищення ефективності надання освітніх послуг на містах Кабінетом Міністрів України було затверджено Положення про освітній округ [309]. Порядок його реалізації почасти стає предметом судових спорів.

Передумовою виникнення таких спорів, зокрема, є положення ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також ст. 43 цього ж Закону.

Так, через нечіткість розмежування повноважень між радами різного рівня у цій сфері, до суду звернулись декілька фізичних осіб – членів територіальної громади села Кийлів (входить до Бориспільського району та Київської області), яка просила визнати незаконними та скасувати рішення Бориспільської районної ради Київської області, якими створено філії опорного навчального закладу, реорганізовано навчальний заклад, що знаходиться на території с. Кийлів. Позивачі у справі, крім інших аргументів, в обґрунтування позовних вимог посилались на те, що Бориспільська районна рада не мала повноважень приймати рішення про реорганізацію навчального закладу, яке знаходиться на території громади с. Кийлів, відтак, таке рішення у силу ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» могла приймати відповідна сільська рада.

При цьому Суд касаційної інстанції у цій справі погодився з висновками судів першої та апеляційної інстанцій, та дійшов до висновку, що хоча зі змісту ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вбачається, що до виключних повноважень районної ради не відноситься вирішення питань про утворення чи ліквідацію навчальних закладів комунальної форми власності.

У ході розгляду справи виявилось, що навчальний заклад, що територіально знаходиться у с. Кийлів, перебуває на балансі саме Бориспільської районної ради. Тож зважаючи на спільність інтересів декількох територіальних громад у межах Бориспільського району, судами сформульовано висновок про наявність у районної ради повноважень приймати ряд рішень, пов'язаних з утворенням освітнього округу, у тому числі щодо реорганізації закладів освіти [310].

Таким чином, наведена правова ситуація демонструє, що при вирішенні питання про розмежування сфер відання між органами місцевого

самоврядування різного рівня необхідно виходити: по-перше, зі спільності інтересів декількох територіальних громад (об'єднаних громад), що знаходяться територіально у межах одного району або області, при вирішенні конкретного питання; по-друге, з того, яка рада виступає балансоутримувачем об'єкта комунальної власності і відповідно з того, хто є суб'єктом управління таким об'єктом.

Більш складним є питання щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування різного рівня при вирішенні земельних питань та при встановленні меж окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Так, порівнюючи повноваження, що визначені ст. ст. 8, 10 та 12 Земельного кодексу України [311], сільських, селищних, міських рад з однієї сторони та районних і обласних рад з іншої, можна дійти до висновку, що ради всіх рівнів мають право:

- розпоряджатися землями територіальних громад (сільська, селищна та міська рада); землями, що перебувають у власності декількох територіальних громад (районні та обласні ради);

- встановлювати та змінювати межі районів у містах з районним поділом (сільська, селищна, міська рада), сіл, селищ, які входять до складу відповідного району (районна рада), сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена (обласна рада) тощо.

Таким чином, законодавець визначив деякі критерії розмежування повноважень сільських, селищних, міських рад та районних, обласних рад, зокрема, шляхом віднесення до компетенції перших вирішення питань, які стосуються виключно інтересів однієї територіальної громади (об'єднаної громади), у той же час, як до компетенції районних та обласних віднесено право розпоряджатися спільними землями декількох територіальних громад.

Разом з тим, на практиці наведені критерії не завжди сприяють однозначному вирішенню порушеного питання, що доводить не чіткість їх

формулювання та практичну малоефективність. Наведена теза підтверджується чисельними прикладами із судової практики [312; 313; 314].

Наприклад, в одній із справ виникла спірна ситуація стосовно визначення приналежності земельної ділянки, на якій розташований гаражний кооператив, до території села чи міста. Зокрема, за наслідками прийняття сільрадою рішення про зміну меж відповідного села, у тому числі приєднання земель, на яких розташовується гаражний кооператив, члени кооперативу, вважаючи таке рішення протиправним, звернулися до суду з вимогою скасувати рішення сільської ради про зміну меж території села.

В обґрунтування позову члени гаражного кооперативу зазначили, що сільська рада порушила норми Земельного кодексу України [311] та Закону України «Про землеустрій» [315] та вийшла за межі своїх повноважень під час прийняття оскаржуваного рішення.

Суди першої та апеляційної інстанцій дійшли до висновку, що, виходячи з норм Земельного кодексу України, до повноважень сільської ради належить встановлення меж населеного пункту відповідного села, і рада, приймаючи спірне рішення, діяла у межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

Між тим, Верховний Суд скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій на тій підставі, що відповідно до ч. 1 та ч. 2 ст. 174 Земельного кодексу України рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України [313].

Таким чином, наведена спірна ситуація демонструє, що при вирішенні питання про розмежування повноважень щодо встановлення меж адміністративно-територіальної одиниці, необхідно враховувати, до якого рівня належить населений пункт, який він має статус.

Проте, найбільші труднощі виникають при розмежуванні повноважень у бюджетній сфері. У ст. ст. 26 та 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що сільські, селищні та міські ради

здійснюють повноваження, зокрема, щодо встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; районні та обласні ради – здійснюють розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення.

Отже, у зв'язку з тим, що в Україні розподіл бюджетних ресурсів відбувається згори до низу, проходячи усі ланки бюджетної системи, до бюджетів найнижчого рівня кошти потрапляють зі значним запізненням. До того ж вітчизняне бюджетне законодавство не містить такого поняття, як «бюджет територіальної громади (об'єднаної громади)», внаслідок чого за змістом таке поняття фактично збігається з «бюджетом ради відповідного рівня».

На даний аспект проблеми звертає увагу І. І. Єфремова, яка зауважує, що термін «місцеві бюджети» охоплює більший спектр, ніж термін «бюджети місцевого самоврядування», оскільки містить, крім іншого, бюджети областей, районів, районів у містах, бюджет Автономної Республіки Крим, а також бюджети місцевих органів, включаючи органи місцевого самоврядування [316, с. 160].

Стосовно порядку здійснення міжбюджетних трансферів, то з цього приводу у науковій літературі акцентується увага, що порядок перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам, реверсної дотації, а також порядок проведення міжбюджетних розрахунків та трансферів між місцевими бюджетами визначаються Кабінетом Міністрів України і мають забезпечувати своєчасність, гарантованість та повноту перерахування трансфертів [317, с. 55]. Проте, внаслідок недостатньої чіткості розмежування повноважень, а також відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня у бюджетній сфері, досить часто

трапляється ситуація, коли бюджетні кошти не досягають свого «адресата», осідаючи у бюджетах вищого рівня.

Для вирішення цього недоліку муніципальна реформа децентралізації також передбачає бюджетну децентралізацію, за якої: по-перше, об'єднані громади отримують фінансову допомогу від держави на умовах і у порядку, визначеному у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; по-друге, кожна громада матиме право отримувати прямі дотаційні виплати з державного бюджету на виконання відповідних місцевих програм соціально-економічного розвитку [318, с. 257-276].

Тобто, бюджетна децентралізація відкриє реальну можливість перед кожною громадою (об'єднаною громадою), яка відповідає критеріям спроможності, самостійно формувати дохідну частину бюджету відповідного рівня, достатню для покриття потреб регіону, а у разі, якщо місцева рада визнаватиметься розробником та виконавцем програми соціально-економічного розвитку, така рада отримуватиме прямі дотації з Державного бюджету.

Розглянуті вище аспекти розмежування території функціонування територіальної громади (об'єднаної громади) та органів місцевого самоврядування є досить проблемними і подекуди потребують втручання судів.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України спори щодо встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень (так звані компетенційні спори) належить розглядати у порядку адміністративного судочинства [212].

Під компетенційним спором вважається спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі - делегованих повноважень. Компетенційні спори виникають виключно в межах реалізації функцій публічно-правового характеру суб'єктами владних повноважень [319].

Таким чином, розглянуті у цьому підрозділі проблеми визначення території функціонування територіальної громади (об'єднаної громади) та її представницьких органів, потребують вирішення шляхом: 1) удосконалення організації адміністративно-територіального устрою держави; 2) внесення змін та доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині біль чіткого розмежування компетенції між радами різного рівня, виключення дублювання повноважень тощо.

Вирішуючи порушене питання, Ю. Георгієвський виокремлює такі критерії розмежування компетенції: а) чітке визначення конституційно-правового статусу структур місцевого самоврядування; б) відтворення юридичної природи органів місцевого самоврядування; в) дотримання принципу адміністративно-територіальної організації; г) закріплену на рівні закону територіальну визначеність об'єкта реалізації компетенції органів місцевого самоврядування; д) уникнення дублювання повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, тобто виключення можливості наділення їх аналогічними функціями в одній і тій же сфері чи при вирішенні однакових питань [320, с. 8].

Важливим для реалізації мети розмежування повноважень між територіальними громадами (об'єднаними громадами), їх представницькими органами, на думку І. В. Козюри, А. О. Краснейчука та ін., є регулювання критеріїв для визначення нової територіальної засади організації місцевого самоврядування базового та другого рівнів, якими є:

відповідність меж утворених адміністративно-територіальних одиниць для здійснення місцевого самоврядування, тій структурі місцевих виконавчих органів та інших органів влади;

загальне використання предметного функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування на територіях адміністративно-територіальних одиниць, за виключенням деяких територій, що набувають особливий статус відповідно до певних законів, де створюються спеціалізовані адміністрації;

відповідність кордонів адміністративно-територіальних одиниць з межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

розташування території певного населеного пункту в рамках території лише однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня та інше [321, с. 27].

Вирішуючи питання щодо удосконалення організації адміністративно-територіального устрою в Україні, як складової підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування, деякі науковці пропонують чотири–п’яти рівневого адміністративно-територіального поділу. Така система класифікації відповідає статистичній системі NUTS ЄС, яку застосовують у світовій практиці з метою формування єдиних критеріїв збору статистичної інформації у державах з різними моделями адміністративно-територіального устрою. Ця система має п’ять рівнів:

- NUTS 1 – регіональний рівень, а саме одиниці типу земля, край, воєводство, на території яких проживає 3-7 млн. жителів;
- NUTS 2 – субрегіональний рівень А: одиниці типу департамент, провінція, графство, на території яких проживає 800 тис. – 3 млн. жителів;
- NUTS 3 – субрегіональний рівень В: одиниці типу повіт, район, дистрикт, на території яких проживає 150 – 800 тис. жителів;
- NUTS 4 – локальний рівень: одиниці типу місто, гміна, комуна, муніципалітет, на території яких проживає менше 150 тис.;
- NUTS 5 – сублокальний рівень, який представлений одиницями типу парафія, селище, міський район [322, с. 278].

Разом з тим, зважаючи на розміри території України, її історико-культурні традиції, форму правління, більш прийнятною видається чотирьохрівнева система організації адміністративно-територіального устрою. Саме такий тип устрою пропонується розробниками законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою України» реєстр. № 2804 від 24 січня 2020 року, який подано на розгляд Верховної Ради України та у березні 2020 р. відкликано його ініціаторами.

Зокрема, у цьому законопроекті передбачалося утворення адміністративно-територіальних одиниць: регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів [323]. У пояснювальній записці до законопроекту вказується, що законопроектом вводяться поняття: адміністративно-територіального устрою України, системи та рівнів адміністративно-територіального устрою, адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту (село, селище, місто) та ін. [324].

Отже, законопроект містить ряд слушних пропозицій та спрямований на урегулювання питань, які досі не були регламентовані на законодавчому рівні. Поряд з цим, необхідно зважати, що адміністративно-територіальний устрій України визнається Конституцією і за одних умов не може суперечити її положенням, допускати розширеного їх тлумачення.

Станом на середину 2023 р. на розгляді Верховної Ради України перебуває законопроект «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 січня 2021 р. реєстр. № 4664 [325], норми якого досить детально регламентують порядок визначення (зміни) адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад, порядок встановлення селищ, сіл, міст, а також районів у місті тощо.

При визначенні шляхів вирішення проблеми розмежування території функціонування об'єднаної територіальної громади, важливо звернутися до зарубіжного досвіду у цій сфері.

Так, у польському законодавстві розподіл повноважень між представницькими і виконавчими самоврядними органами різниться залежно від рівня територіального самоврядування. Тобто діє принцип компетенції ради гміни в усіх справах, віднесених на користь гміни. У першому випадку, в законі визначаються виключні повноваження територіальної громади (як первинного суб'єкта місцевого самоврядування), виключні повноваження ради (як представницького органу територіальної громади) [326, с. 61-62].

Отже, у Польщі застосовується принцип, відповідно до якого територіальна громада найнижчого рівня та її представницькі органи мають

виключні повноваження при вирішенні будь-яких питань місцевого значення, крім тих, які прямо законодавством віднесені до повноважень інших представницьких органів.

Певні особливості має організація місцевого самоврядування у контексті розмежування повноважень між територіальними громадами різного рівня у Словенії. Законодавством цієї держави передбачено, що управління органами місцевого самоврядування різного рівня здійснюється відповідно до принципу субсидіарність. При цьому, обсяг повноважень визначається в Конституції двома способами: 1) з метою вирішення місцевих питань більш широкої актуальності муніципалітети об'єднуються у регіони та 2) повноваження визначаються у договорі між державою і регіонами, відповідно до якого державні органи делегують регіональним певні повноваження, або навпаки [327, с. 18-19].

Разом з тим, в аспекті застосування принципу субсидіарності під час вирішення проблеми розмежування території функціонування об'єднаної територіальної громади, важливо враховувати погляд деяких науковців, які вказують на два аспекти цього принципу. По-перше, субсидіарність передбачає, що влада більш високого територіального рівня може втручатися у сферу влади більш низького рівня тільки в разі, якщо остання не здатна самостійно вирішити певну проблему. Тобто субсидіарність ґрунтується на принципі невтручання державної влади або органу місцевого самоврядування більш високого територіального рівня у справи місцевого значення. По-друге, субсидіарність також передбачає активну роль влади більш високого рівня, яка не лише має право, але й зобов'язана втручатися у сферу влади більш низького рівня для досягнення оптимальних результатів [328, с. 17].

Подібний принцип організації місцевого самоврядування застосований й в Україні (державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування), відтак, питання щодо розмежування території функціонування об'єднаної територіальної громади переважно вирішується залежно від рівня важливості питання та наявності спільності інтересів декількох громад. При цьому,

питання, які не спроможна вирішити громада більш низького рівня, вирішуються вищестоящими.

Окремо необхідно зупинитися на питанні розмежування повноважень об'єднаних територіальних громад та військових адміністрацій, утворених у зв'язку із запровадженням на території України правового режиму воєнного стану.

Це питання врегульовано, зокрема, законами України «Про правовий режим воєнного стану» [329], «Про військово-цивільні адміністрації» [330], «Про оборону України» [331] та ін.

Крім того, 12 травня 2022 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», відповідно до якого з 20 травня 2022 р. на час дії режиму воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування до обласних і районних військових адміністрацій перейшли лише повноваження обласних і районних рад [332].

Зокрема, станом на червень 2023 р. на підставі Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 утворено 25 обласних, а також на базі існуючих районних державних адміністрацій відповідні районні військові адміністрації [333].

Разом з тим, відповідно до ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» в Україні можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації населених пунктів, як тимчасові державні органи, що здійснюють на територіях відповідних територіальних громад [330].

Військові адміністрації у населених пунктах утворені у Луганській, Донецькій, запорізькій областях, а також деяких інших указами Президента України «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області» від 24 березня 2023 р. № 181/2023 [334], «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій області» від 7 квітня 2023 р. № 197/2023 [335], «Про утворення військових адміністрацій

населених пунктів у Донецькій області» від 14 квітня 2023 р. № 226/2023 [336] та ін.

Таким чином, за законодавством України можуть утворюватися цивільні військові адміністрації обласного та районного рівнів, а також на рівні конкретного населеного пункту (села, селища, міста). У такому випадку до військової адміністрації повністю переходять повноваження, у тому числі делеговані, відповідної територіальної громади, районної або обласної ради, визначені ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». Ця стаття визначає більше 50 повноважень, що переходять до військової адміністрації у разі їх утворення, включаючи соціально-економічну, культурну сфери, регулювання підприємницької діяльності, встановлення ставок місцевих податків і зборів та ін.

При цьому, функціонування відповідних органів місцевого самоврядування, якщо дозволяє воєнна ситуація, не припиняється, а переходить у режим взаємодії з військовими адміністраціями.

Наприклад, згідно із статтею 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військовим командуванням дозволяється у співпраці з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування впроваджувати та реалізовувати заходи, що стосуються правового режиму воєнного стану [329].

Крім того, відповідно до змісту статті 15 Закону України «Про оборону України» виконавчі органи сільських, селищних та міських рад у сфері оборонної діяльності відповідають за такі аспекти, як підготовка громадян до військової служби, проведення загального військового навчання у час воєнного стану, реєстрація громадян на призовні ділянки, ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, організація та участь у реалізації заходів на відповідній території, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою, територіальною обороною, цивільним захистом та іншими аспектами [331].

Ці повноваження органи місцевого самоврядування реалізують у безпосередній взаємодії з військовими адміністраціями, якщо такі утворюються на рівні населеного пункту, або з військовим командуванням відповідного населеного пункту.

Таким чином, проведений у даному підрозділі науково-правовий аналіз дозволяє дійти до наступних висновків.

1. Правова природа повноважень об'єднаної територіальної громади виражається у тому, що місцева публічна влада, якою наділена громада для виконання завдань місцевого самоврядування та яка лежить в основі таких повноважень, гарантована Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування, тобто має установчий природний характер та не може обмежуватися або зазнавати втручання зі сторони держави в особі її органів.

2. Проблема розмежування території функціонування об'єднаної територіальної громади досі залишається актуальною, не зважаючи на те, що вже декілька років триває муніципальна реформа децентралізації. Причиною цього, як було з'ясовано вище, є недостатня ефективність організації адміністративно-територіального устрою, недосконалість положень законодавства у цій сфері.

3. У зв'язку з цим, необхідно: 1) у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначити статус адміністративно-територіальної одиниці кожного рівня; 2) у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до принципів місцевого самоврядування віднести принцип виключності повноважень при розв'язанні завдань місцевого значення територіальної громади (об'єднаної громади) найнижчого рівня; 3) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» навести критерії спільності інтересів територіальних громад (об'єднаних громад) району та області.

3.3. Конституційно-правові засади юридичної відповідальності об'єднаної територіальної громади

Важливим аспектом характеристики об'єднаної територіальної громади, як спроможного та самостійного суб'єкта муніципально-правових відносин, є здатність цієї громади під власну відповідальність владні приймати рішення та реалізовувати заходи, визначені у таких рішеннях. Відповідальність у даному контексті розглядається передусім у позитивному значенні та головним чином у соціальному аспекті. Однак, це не виключає можливості застосування до деяких суб'єктів муніципально-правових відносин юридичної відповідальності у сенсі певних зобов'язань та обмежень, тобто у розумінні юридичної санкції (ретроспективна відповідальність). Однак в цьому разі мова йде про юридичну відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки об'єднана територіальна громада фактично не може бути суб'єктом юридичної відповідальності у негативному значенні.

При цьому необхідно погодитися з думкою тих науковців, які на підставі проведення аналізу юридичної відповідальності, що застосовується в системі місцевого самоврядування, доходять висновку про те, що така відповідальність є вагомою не тільки в науково-теоретичному плані, але й у практичному аспекті, оскільки органи місцевого самоврядування приймають чи не щодня життєво важливі та значущі для великої кількості місцевих мешканців, а також для всього міста, селища або села рішення, а тому відповідальність у різних її проявах (перспективна або ретроспективна) має важливе значення у системі інститутів місцевого самоврядування [337, с. 230].

Зокрема, на думку В. Д. Шаповала, важлива роль юридичної відповідальності, яку вона відіграє у місцевому самоврядуванні, виражається у тому, що з разом з утвердженням прав діяти на власний розсуд (у правовому, організаційному, матеріальному аспектах) органи місцевого самоврядування отримують додаткових тягар відповідальності за свої дії,

оскільки держава певним чином відсторонюється від результатів, до яких може призвести така «самостійність» органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Зміст поняття «під власну відповідальність», на думку деяких науковців, розкривається через такі елементи, як самостійна позитивна відповідальність, тобто відповідність запланованих результатів, вчинених на їх досягнення дій, і, відповідно, фактично отриманих результатів; матеріально-технічна відповідальність, тобто можливість досягнути запланованих результатів, покладаючись виключно або переважно на власні ресурси та кошти місцевого бюджету [173, с. 73].

Погоджуючись з думкою науковця, слід зазначити, що в аспекті питання юридичної відповідальності об'єднаної територіальної громади, останню слід розглядати головним чином у позитивному та соціальному значеннях, у той час, як відповідальність до виборних органів та посадових осіб місцевого самоврядування може застосовуватися й у формі санкцій (ретроспективна відповідальність – за вчинене порушення) [338, с. 23-30].

Як правило, у науці конституційного права вивчаючи проблеми юридичної відповідальності суб'єктів муніципально-правових відносин, деякі науковці, головним чином, визначають засади та підстави настання конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності, які мають деякі спільні та відмінні риси. Разом з цим, деякі вчені все ж таки дотримуються думки, що значної відмінності ці види юридичної відповідальності не мають, оскільки будь-яка відповідальність, до якої можуть притягуватися органи місцевого самоврядування, у тому числі виборні, та їх посадових осіб можна віднести до конституційно-правової за всіма основними її ознаками.

Зокрема, В. В. Гецько з цього приводу зазначає, що правовою основою такого виду юридичної відповідальності, як конституційно-правова є закріплення в Конституції України та законах України фактичних неправомірних дій, вчинення яких посадовими особами органів місцевого самоврядування, тягне за собою настання конституційно-правової

відповідальності. По факту правовою підставою для застосування конституційно-правових санкцій, на думку науковця, є правопорушення – конституційний делікт, вчинений суб'єктом муніципально-правових відносин. При цьому процесуальною основою застосування конституційно-правової санкції є рішення, ухвалене компетентним органом або його посадовою особою, в якому знайшли своє втілення обставини вчиненого правопорушення [339, с. 165].

Тобто, у негативному або ретроспективному сенсі посадова особа органу місцевого самоврядування притягується до конституційної відповідальності за наслідком скоєного відповідною особою конституційного правопорушення.

При цьому, на думку П. Б. Пилипишина, власне зміст конституційно-правового делікту полягає у невиконанні або неналежному виконанні посадовими особами суб'єкта муніципально-правових відносин покладених на них повноважень та функцій, якщо такі повноваження мають здійснюватися відповідно до положень конституційного права, або якщо такими посадовими особами вчиняються інші неправомірні дії, наприклад, порушуються права, свободи та інтереси інших учасників муніципально-правових або конституційно-правових відносин. До того ж, на думку вченого, одним із різновидів конституційно-правового правопорушення є перевищення відповідними органами або їх посадовими особами, покладених на них Конституцією та законами України, повноважень, оскільки перевищення власної дискреції, вихід за її межі має такі ж саме негативні наслідки для правової та політичної системи держави та місцевого самоврядування, як і неналежне виконання своїх зобов'язань, прийнятих перед громадою [340, с. 79].

Таким чином, можна констатувати, що конституційно-правова відповідальність – це специфічний вид юридичної відповідальності, підстави, умови та порядок застосування якої урегульований нормами конституційного права.

Деякі дослідники права виправдано вказують на те, що обмежувати конституційно-правову відповідальність виключно як підвид юридичної відповідальності могло б бути нецільовим, враховуючи такі аспекти: 1) такий підхід обмежує відповідальність учасників конституційних відносин лише перед державою та іншими учасниками конституційних правовідносин, і не враховує інших соціальних суб'єктів, в ім'я яких учасники конституційних відносин здійснюють управління загальними справами; 2) конституційно-правова відповідальність не властива лише ризикам юридичної відповідальності в чистому вигляді, але має також риси соціальної відповідальності [341, с. 96].

Досліджуючи правову природу конституційної відповідальності, справедливо зауважити, що, на відміну від інших видів юридичної відповідальності, вона не є достатньо поширеною та не так часто застосовується на практиці. Причиною цьому є головним чином відсутність реальних механізмів її застосування або занадто громіздких та складний характер деяких процедур.

В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов та ін. зазначають, що причинами, які гальмували й гальмують включення конституційно-правової відповідальності у традиційний набір видів юридичної відповідальності як у науковому, так і в нормативному закріпленні, є особливості конституційно-правових відносин. Зокрема, науковці вказують, що конституційно-правова відповідальність має комплексний та різнобічний характер. Вона може виявлятися як відповідальність влади в цілому перед громадянами, відповідальність конкретних органів і посадових осіб, а також відповідальність фізичних і юридичних осіб. Це породжує важливі питання щодо розмежування між конституційно-правовою та політичною відповідальністю, цивільно-правовою та адміністративною відповідальністю [252, с. 574].

Відмежування конституційної відповідальності, скажімо, від цивільно-правової та адміністративної не викликає значних складнощів, оскільки

особливостями, притаманними конституційній відповідальності, є її застосування саме до суб'єктів публічно-владних повноважень за вчинення ними конституційно-правового делікту, тобто перевищення повноважень, визначених Конституцією України або неналежне їх виконання, у той час, як суб'єктами цивільної та у переважній більшості випадків адміністративної відповідальності є конкретно визначена фізична особа, яка вчинила відповідне правопорушення. Однак, що стосується співвідношення конституційної та політичної відповідальності, то на цьому питанні слід зупинитися більш детально.

Інші науковці вказують, що політична відповідальність виражає відповідність якостей осіб, які займають владні та управлінські посади (включаючи ділові та культурні аспекти), у виконанні своїх функцій та повноважень відповідно до умов і завдань, що виникли в країні та суспільстві (відповідь на виклики часу та об'єктивні вимоги до них) [343, с. 5].

Досліджуючи питання політичної відповідальності органів місцевого самоврядування, Т. М. Тарасенко вказує на те, що значущість утвердження політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні як важливого засобу регулювання відносин щодо цільового використання влади від імені та в інтересах територіальної громади зумовлюється особливістю та специфікою цього виду відповідальності [344, с. 6].

Отже, виходячи з наведених вище наукових підходів до розуміння поняття та сутності політичної відповідальності, можна дійти до висновку про те, що відмінність політичної від конституційно-правової відповідальності можливо провести за такими основними критеріями: 1) з погляду суб'єктного складу: політична відповідальність стосується суб'єктів владно-управлінських відносин, тоді як конституційна відповідальність поширюється на всі суб'єкти публічно-владних повноважень; 2) щодо підстав відповідальності: політична відповідальність ґрунтується на порушенні передвиборчих програм, невиконанні політичного курсу держави, неналежному виконанні або невиконанні стратегічних актів, що стосуються

розвитку держави. Конституційна відповідальність виникає при перевищенні повноважень, визначених Конституцією України, неналежному виконанні або невиконанні обов'язків, покладених Конституцією України, а також порушенні; 3) щодо форми та змісту санкцій: політична відповідальність може мати наслідком невиборність наступного періоду, народний осуд або відсутність довіри до влади. Конституційна відповідальність передбачає дострокове припинення (складання) повноважень, включаючи процедуру імпічменту, скасування рішень, прийнятих суб'єктом публічно-владних повноважень та інші подібні заходи.

Тож, на підставі вищезазначеного можна резюмувати, що конституційно-правова відповідальність є самостійним видом відповідальності суб'єктів публічно-владних повноважень.

На думку Т. М. Іванова, сучасне тлумачення поняття відповідальності для органів та посадових осіб місцевого самоврядування базується, головним чином, на обов'язку цих суб'єктів муніципальної влади нести відповідальність за негативні наслідки, які можуть виникнути у випадку неналежного, неякісного чи неефективного виконання своїх компетенційних повноважень [345, с. 166].

Так, С. Орлов пропонує виділити деякі відмінності між конституційно-правовою та муніципальною відповідальністю [346, с. 211-212]. Подібну думку знаходимо у Т. Слободняк [347, с. 348-349].

Так, деякі дослідники утверджують, що можливість муніципальної відповідальності базується на конституційній муніципальній політиці в нерозривному зв'язку з нечітко визначеними причинами та вимогами до застосування такої відповідальності, що відкриває широкі можливості для подання претензій до муніципалітетів [348, с. 655-656].

У свою чергу Б. Бекінг встановлює більш деталізовані принципи муніципально-правової відповідальності. Зокрема, висловлює думку, що орган місцевого самоврядування повинен мати статус юридичної особи, який функціонує як самостійний суб'єкт муніципальних правовідносин [349, с. 6].

У цьому контексті слід зазначити, що виконавчі та інші органи, які утворюються органом місцевого самоврядування, є підконтрольними та підпорядкованими такому органу, відтак, відповідальність за його діяльність має нести рада відповідного рівня. При цьому ще раз необхідно наголосити, що суб'єктом конституційної або муніципальної відповідальності у ретроспективному (негативному) розумінні об'єднана територіальна громада бути не може, що обумовлено її особливим статусом та правовою природою місцевого самоврядування.

З цього приводу слушною видається думка В. І. Топузова, який зазначає, що народ, як верховний суверен, не може уникнути конституційної відповідальності. Також етнічна група, виступаючи нацією, не підлягає конституційній відповідальності, оскільки вона володіє національним суверенітетом і має право визначати організацію свого життя в рамках прийнятої багатонаціональним народом конституції. В умовах мононаціональної держави народ, який компактно проживає, має багато спільного з єдиною нацією, тому також не підлягає конституційній відповідальності [350, с. 58].

Підставою муніципально-правової відповідальності є муніципальний делікт, який у науковій літературі визначається, як дія або бездіяльність, вчинені при розв'язанні питань місцевого значення суб'єктом владних повноважень, за яке настає відповідальність перед населенням територіальної громади, посадовою особою або органом місцевого самоврядування, державою відповідно до законодавства про місцеве самоврядування та (або) муніципально-правового акта [33, с. 166].

Відтак, досліджуючи види та форми юридичної відповідальності об'єднаної територіальної громади, необхідно виходити з того, що остання може виступати суб'єктом муніципально-правової відповідальності у її позитивному розумінні; представницькі органи місцевого самоврядування та їх посадові особи є суб'єктом юридичної відповідальності також й у ретроспективному значенні.

Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] передбачена відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських голів та старости) перед відповідною територіальною громадою (ст. ст. 75, 79).

На підставі аналізу наведених вище правових норм, слідує висновок про те, органи місцевого самоврядування відповідають за свою діяльність перед територіальною громадою (об'єднаною громадою), а за реалізацію делегованих повноважень, а також у разі порушення Конституції та законів України – також і перед державою.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] передбачає майнову відповідальність органів осіб місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Говорячи про конкретні муніципально-правові санкції, які можуть бути застосовані до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за наведені порушення, необхідно уточнити, що у науковій літературі під муніципальною санкцією як формою вираження муніципально-правової відповідальності в негативному аспекті розуміються певні негативні наслідки, що передбачені нормою муніципального права, та застосовуються територіальною громадою або спеціально уповноваженими на те органами чи посадовими особами місцевого самоврядування до суб'єкта муніципальних відносин за порушення муніципального законодавства [351, с. 25].

Крім того, повноваження відповідної місцевої ради можуть бути достроково припинені також в інших випадках за рішенням, прийнятим на місцевому референдумі.

Водночас, ч. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено коло суб'єктів, які можуть ініціювати (порушувати питання) дострокове припинення повноважень місцевої влади, зокрема, до них відносяться: сільський, селищний, міський голова, а також не менш як

одна десята частина громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Таким чином, перелік підстав для застосування такого виду муніципально-правової відповідальності, як дострокове припинення повноважень місцевої ради відповідного рівня, наведений у ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не є вичерпним. При цьому, справедливо зазначити, що така підстава відповідальності, як прийняття рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, не застосовується автоматично, а потребує дотримання певної процедури доведення такої невідповідності, що на практиці здійснюється, як правило, у судовому порядку.

У разі прийняття адміністративним судом одного з наведених вище рішень, до місцевої ради фактично застосовується такий вид муніципально-правових санкцій – скасування її рішення.

На підставі огляду судової практики у справах щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування (як нормативно-правових актів, так й індивідуальних актів), можна дійти до висновку, що основними підставами для скасування рішень сільських, селищних, міських, районних та обласних рад були: прийняття/неприйняття рішення без достатніх правових підстав [252], порушення процедури (наприклад не проведення громадських слухань, не оприлюднення рішення у встановлений спосіб) [353], порушення регламенту відповідної ради при прийнятті рішення [354] тощо.

Альтернативою визнання відповідного рішення місцевої ради неправомірним та його скасування у судовому порядку є надання висновків комітетом Верховної Ради України з приводу відповідності такого рішення Конституції та законам України. У разі, якщо комітет дійде до висновку про невідповідність рішення місцевої ради Конституції та/або законам України, парламент може одночасно прийняти рішення про дострокове припинення повноважень та призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради [10].

Суб'єктом юридичної відповідальності згідно з положеннями чинного законодавства України є також депутати сільської, селищної, районної у місті, міської, районної та обласної ради, а також сільський, селищний та міський голова.

Як зазначається у науковій літературі, в умовах проведення адміністративно-муніципальної реформи (як складової політичної реформи) інститут відповідальності, зокрема конституційно-правової відповідальності, потребує переосмислення в контексті поточних державотворчих процесів [339, с. 67].

Так, можливість відкликання депутата місцевої ради, старости та голови визначена ст. ст. 37-48 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [278]. Зокрема, ініціативу щодо розгляду питання про відкликання може взяти на себе конкретна кількість громадян, що мають право голосу, і відповідне рішення приймається на загальних зборах виборців.

Інститут дострокового відкликання сільських, селищних та міських голів та старости регулюється законодавством України, і передбачений механізм реалізації права на дострокове відкликання, включаючи проведення місцевого референдуму за народною ініціативою. Однак слід відзначити, що на сьогодні в Україні відсутній Закон про місцеві референдуми, що ускладнює практичне здійснення таких референдумів через відсутність чіткої процедури їх ініціювання, проведення та визначення результатів [355, с. 178-181].

Зокрема, з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 році процедура проведення місцевих референдумів вже не регулювалась окремим законом, хоча сам інститут демократії де-юре залишається однією з форм прямої демократії згідно з Конституцією України (статті 69-70). Однак цей Закон був визнаний неконституційним [356].

У Верховній Раді України був зареєстрований законопроект від 22 грудня 2015 року під № 3693 «Про внесення змін до Закону України «Про

статус депутатів місцевих рад» (щодо відкликання депутатів місцевих рад)» (в даний час відкликаний). В цьому законопроекті пропонується конкретизувати підстави для відкликання депутата місцевої ради, однією з яких є невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради цілям діяльності та завданням партії, визначеним у статуті партії [357].

Як зазначає з цього приводу Т. М. Іванова, процедура відкликання депутата – це складний і громіздкий правовий інститут. Цим і пояснюється те, що саме ця передбачена законодавством форма відповідальності депутатів місцевих рад перед громадою (виборцями), на практиці в Україні за багато років застосувалась в одиничних випадках [345, с. 173].

Таким чином, попри те, що законодавством України передбачено юридичне відкликання посадових осіб органів місцевого самоврядування, відсутність спеціального Закону про місцевий референдум, який регулював би процедуру ініціювання процедури відкликання, ускладнює здійснення права виборців на дострокове відкликання посадової особи місцевого самоврядування. Для вирішення цієї проблеми, слід прийняти спеціальний Закон про місцеві референдуми. Крім того, можливо, відхилившись від процедури проведення місцевого референдуму щодо відкликання посадової особи місцевого самоврядування, визначеної у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна впровадити процедуру проведення загальних зборів виборців з цього ж питання.

Правові засади юридичної відповідальності службових та посадових осіб органів місцевого самоврядування (не виборних, а тих, що проходять службу) визначені у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [128].

Окремо необхідно зауважити, що в умовах дії правового режиму дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування або інших виборних осіб – сільських, селищних або міських голів чи окремих депутатів місцевих рад не допускається з огляду на пряму заборону щодо

проведення місцевих виборів та місцевих референдумів, що міститься у ч. 1 ст. 19 Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [329].

Отже, на підставі означеного, можна дійти до таких висновків.

1. Органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи можуть нести муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності (адміністративна, цивільна, майнова, кримінальна). При цьому, основними видами муніципально-правових санкцій є: дострокове припинення повноважень (відкликання), визнання неправомірними та скасування прийнятих рішень. Підставами застосування муніципально-правових санкцій є: порушення Конституції та/або законів України; невиконання або неналежне виконання обов'язків, покладених на відповідний орган місцевого самоврядування Конституцією та законами України; перевищення повноважень відповідними органами та їх посадовими тощо.

2. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи мають дві форми відповідальності – перед відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою) та перед державою. Передача повноважень від громади на здійснення функцій місцевого самоврядування, управління комунальним майном, землями, фінансовими та природними ресурсами, прийняття рішень у сфері забудови та розвитку територій пояснює юридичну природу відповідальності перед територіальною (об'єднаною) громадою. З іншого боку, відповідальність перед державою випливає з того, що саме держава встановлює конституційні та законодавчі принципи функціонування органів місцевого самоврядування. Таким чином, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед державою за дотримання цих принципів.

3. З аналізу положень муніципально-правового законодавства слідує, що за стан розвитку відповідних регіонів, добробут місцевого населення, задоволення потреб членів об'єднаної громади, раціональність використання земель та природних ресурсів несе відповідальність відповідна територіальна

грумада, для чого остання наділена контрольними повноваженнями, правом приймати безпосередню участь у прийнятті та реалізації рішень органами місцевого самоврядування, ініціювати скасування рішень органів місцевого самоврядування, а також ставити питання про дострокове припинення повноважень відповідних органів, правом приймати рішення про об'єднання (приєднання) або виходу із об'єднаної територіальної громади тощо.

4. Разом з тим, правовий нігілізм, пасивність членів об'єднаної територіальної громади, відсутність реальних механізмів здійснення безпосередньої місцевої демократії, у тому числі шляхом реалізації контрольних повноважень, а також не достатня урегульованість процедури притягнення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до муніципально-правової відповідальності створюють ситуацію, за якої фактично територіальна громада не розглядається як реальний суб'єкт відповідальності. У зв'язку з цим, одним із важливих завдань муніципально-правової реформи є створення спроможної об'єднаної територіальної громади, яка має стати головним та відповідальним суб'єктом муніципально-правових відносин.

Висновки до розділу 3

1. Правова природа повноважень об'єднаної територіальної громади виражається у тому, що місцева публічна влада, якою наділена громада для виконання завдань місцевого самоврядування та яка лежить в основі таких повноважень, гарантована Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування, тобто має установчий природний характер та не може обмежуватися або зазнавати втручання зі сторони держави в особі її органів.

2. З метою вирішення проблеми розмежування території функціонування об'єднаної територіальної громади необхідне правове оформлення організації адміністративно-територіального устрою в Україні, для чого можна розглянути можливість: 1) у Конституції України та Законі

України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначити статус адміністративно-територіальної одиниці кожного рівня; 2) у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до принципів місцевого самоврядування віднести принцип виключності повноважень при вирішенні питань місцевого значення територіальної громади (об'єднаної громади) найнижчого рівня; 3) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» навести критерії спільності інтересів територіальних громад (об'єднаних громад) району та області.

3. В основу систематизації функцій об'єднаної територіальної громади покладено зміст відповідних функцій, тобто їх системну спрямованість. За цим критерієм виокремлено наступні групи функцій об'єднаної територіальної громади: 1) установча функція; 2) управлінська функція; 3) правотворча функція; 4) дорадчо-консультативна функція; 5) захисна функція; 6) контрольна функція; 7) функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади; 8) функція у сфері оборони та захисту територіальної цілісності, включаючи формування добровольчих формувань територіальних громад, організацію цивільної складової територіальної оборони та ін.

4. В багатьох європейських країнах, як і в Україні, об'єднана територіальна громада є первинним та основним суб'єктом місцевого самоврядування, на яку покладається реалізація двох основних функцій – формування представницьких органів та здійснення контролю за їх діяльністю. При цьому формування представницьких органів не позбавляє права об'єднаної громади приймати безпосередню участь у вирішенні будь-яких питань місцевого значення через місцеві референдуми, загальні збори та інші форми безпосередньої демократії. Однак, на відміну від європейських держав, в Україні склалася негативна практика, відповідно до якої функції об'єднаної територіальної громади зводяться та обмежуються формуванням представницьких органів шляхом участі в місцевих виборах. Однією з

причин такої ситуації є неврегульованість в національному законодавстві основних питань, пов'язаних з організацією та проведенням місцевого референдуму, який є формою безпосереднього вирішення питань місцевого значення об'єднаною територіальною громадою. Тож наразі виникає необхідність у прийнятті відповідного закону, згідно якого місцевий референдум може стати основною формою безпосередньої участі об'єднаної територіальної громади в реалізації функцій місцевого самоврядування.

5. Органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи можуть нести муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності (адміністративна, цивільна, майнова, кримінальна). При цьому, основними видами муніципально-правових санкцій є: дострокове припинення повноважень (відкликання), визнання неправомірними та скасування прийнятих рішень. Підставами застосування муніципально-правових санкцій є: порушення Конституції та/або законів України; невиконання або неналежне виконання обов'язків, покладених на відповідний орган місцевого самоврядування Конституцією та законами України; перевищення повноважень відповідними органами та їх посадовими тощо.

6. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи несуть двояку відповідальність – перед відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою) та перед державою. Юридична природа відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною (об'єднаною) громадою пояснюється тим, що органи місцевого самоврядування та обрані посадові особи (сільського, селищного, міського голови) отримують повноваження від громади на здійснення функцій місцевого самоврядування, управління комунальним майном, землями, фінансовими та природними ресурсами, а також прийняття рішень у сфері забудови та розвитку територій. Природа відповідальності органів місцевого самоврядування перед державою полягає в тому, що саме держава встановлює конституційні та законодавчі принципи функціонування органів місцевого самоврядування. Таким чином, органи

місцевого самоврядування несуть відповідальність перед державою за дотримання цих принципів.

7. З аналізу положень муніципально-правового законодавства слідує, що за стан розвитку відповідних регіонів, добробут місцевого населення, задоволення потреб членів об'єднаної громади, раціональність використання земель та природних ресурсів несе відповідальність відповідна територіальна громада, однак правовий нігілізм, пасивність членів об'єднаної територіальної громади, відсутність реальних механізмів здійснення безпосередньої місцевої демократії, у тому числі шляхом реалізації контрольних повноважень, а також не достатня урегульованість процедури притягнення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до муніципально-правової відповідальності створюють ситуацію, за якої фактично територіальна громада не розглядається як реальний суб'єкт відповідальності. У зв'язку з цим, одним із важливих завдань муніципально-правової реформи є створення спроможної об'єднаної територіальної громади, яка має стати головним та відповідальним суб'єктом муніципально-правових відносин.

8. Особливостями реалізації функцій та повноважень об'єднаної територіальної громади в умовах дії правового режиму воєнного стану є те, що у разі утворення Указом Президента України цивільних військових адміністрацій на рівні області, району або конкретного населеного пункту (села, селища, міста), до останньої повністю переходять повноваження, у тому числі делеговані, відповідної територіальної громади, районної або обласної ради, визначені ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»; однак, функціонування відповідних органів місцевого самоврядування, якщо дозволяє воєнна ситуація, не припиняється, а переходить у режим взаємодії з військовими адміністраціями; деякі повноваження у сфері оборони держави, зокрема, щодо організації загального військового навчання у воєнний час та мобілізаційної підготовки, здійснення приписки громадян до призовних дільниць та ін. органи

місцевого самоврядування реалізують у безпосередній взаємодії з військовими адміністраціями, якщо такі утворюються на рівні населеного пункту, або з військовим командуванням відповідного населеного пункту.

РОЗДІЛ 4.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

4.1. Правове регулювання взаємодії об'єднаної територіальної громади з вищими та центральними органами державної влади

У процесі виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, яка є суб'єктом муніципально-правових відносин, взаємодіє з різними органами державної влади на центральному та місцевому рівнях, органами місцевого самоврядування та іншими територіальними громадами, включаючи об'єднані громади. Це зумовлено тим, що об'єднана територіальна громада не може функціонувати ізольовано, а для виконання деяких завдань місцевого самоврядування виникає необхідність у залученні фінансових, матеріально-технічних, адміністративних та інших ресурсів, якими громада не володіє або володіє у недостатній кількості. У свою чергу, органи державної влади, здійснюючи свої контрольні та інші публічно-владні повноваження, також можуть вступати у правовідносини взаємодії з територіальною (об'єднаною) громадою. Тобто, такі правовідносини набувають різних форм залежно від того, з якою метою громада у них вступає та які функції при цьому виконує.

Так, до суб'єктів, з якими об'єднана територіальна громада може вступати у правовідносини взаємодії, належать передусім вищі та центральні органи виконавчої влади. Зокрема, у даному випадку мова йде про взаємодію органів місцевого самоврядування та державних органів на загальнодержавному рівні.

У науковій літературі орган державної влади визначається як частина єдиного державного апарату України, що є організаційно відокремленою та відносно автономною. Цей орган складається з державних службовців, які можуть бути як колективом громадян України, так і однією особою. Його

утворення та діяльність здійснюються відповідно до закону з метою виконання завдань та функцій держави. Орган державної влади наділений відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [358, с. 243].

Отже, однією з визначальних характеристик органу державної влади є те, що ці органи наділені державно-владними повноваженнями, тобто виконують функції щодо державного управління та реалізують державну політику у різних сферах.

У словниковому значенні поняття «державна влада» визначається, як політико-правовий інструмент забезпечення функціонування держави та реалізації її місії через систему повноважень і механізмів [359, с. 143].

Виходячи з наведеного визначення, державна влада, носієм та єдиним джерелом якої у силу Конституції України є народ України, є найвищим соціальним проявом влади. При цьому, від імені народу державно-владні повноваження реалізують утворені у встановленому законом порядку органи державної влади, які за способом формування поділяються на виборні та професійні.

Конституція України визначає, що державна влада в Україні організована на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи виконавчої влади за своєю правовою природою покликані виконання функцій державного управління. Для того, щоб державна влада могла охопити всіх рівні та сфери суспільних правовідносин, органи виконавчої влади поділяються не лише за функціональним, але й за територіальним критерієм [360, с. 3-10].

Так, визначаючи систему органів виконавчої влади залежно від рівнів їх функціонування, слід погодитись з В. Ф. Погорілкою, який вважає, що такі систему утворюють три організаційно-правові ланки: Кабінет Міністрів України є найвищим рівнем в системі органів виконавчої влади; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади представляють центральний рівень в системі органів виконавчої влади; місцеві державні адміністрації

(обласні, районні, Київська та Севастопольська міські ради), Рада міністрів АР Крим та місцеві органи, що безпосередньо підпорядковуються центральним органам виконавчої влади, представляють місцевий рівень у системі органів виконавчої влади [361, с. 30-31].

Правові засади організації діяльності та виконання повноважень Кабінетом Міністрів України визначаються Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [362].

Кабінет Міністрів України головним чином відіграє координаційну та регулюючу роль у правовідносинах з органами місцевого самоврядування та забезпечує їх взаємодію з центральними та місцевими органами виконавчої влади. Крім того, уряд, як вищий орган виконавчої влади, реалізує правотворчу функцію шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів, здійснюючи при цьому так званий нормативний контроль за діяльністю інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [363].

Центральні органи виконавчої влади, як правило, на місцях утворюють територіальні управління та відділи, з якими об'єднані територіальні громади взаємодіють найбільш часто.

Визначаючи характер та форми взаємодії органів виконавчої влади з територіальними громадами (об'єднаними громадами), необхідно виходити з того, що у правовідносинах взаємодії переважає принцип рівноправності їх учасників та взаємної зацікавленості. Разом з тим, державно-владний характер повноважень органів державної влади дозволяє констатувати, що такі органи можуть також вступати й у інші види правовідносини з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами. Зокрема, на підставі аналізу Конституції та законів України, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, можна виокремити наступні форми відносин вищих та центральних органів

виконавчої влади з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами.

1. Здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Характеризуючи дану форму правовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що контроль є одним із видів адміністративно-управлінської функції держави. Тобто, контрольні повноваження притаманні будь-якому державному органу у силу юридичної природи останнього.

У правовій науці контроль визначається, як встановлення того, як забезпечується прийняті управлінські рішення, який разом з іншими функціями управління дозволяє зрозуміти результати виконаної роботи, своєчасно попередити і усунути недоліки. Контроль має на меті досягнення наступних цілей: виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення та запобігання їх повторенню; забезпечення відповідності між заданими планами та реальними діями [364, с. 25].

У тлумачному словнику української мови поняття «контроль» визначається, як перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [29, с. 271].

Таким чином, основною формою контролю є перевірка діяльності відповідного суб'єкта. При цьому, залежно від предметної сфери перевірки, державний контроль може бути різних видів.

О. П. Хамходера вважає, що контроль у своєму основному змісті включає лише складові, пов'язані з фактовстановленням та оціночною діяльністю, такою як оцінка відповідності встановленим вимогам. Він не передбачає безпосередніх заходів, таких як припинення, заохочення, накладення санкцій та інше. Останні є самостійними діями, які можуть вживатися як у процесі контролю, так і окремо від нього (незалежно від його наявності). Крім того, науковець звертає увагу на те, що поняття «контроль» іноді набуває ще більш об'ємного (порівняно з попередніми) значення: мати

щось під контролем, контролювати якусь сферу (керувати нею). Тут він наближається до змісту категорії «управління» [365, с. 198-199].

Разом з тим, з наведеною точкою зору можна погодитись лише частково, оскільки державний контроль є лише однією з функцій управління, до яких, крім того, можна віднести керівництво, організаційне, правове, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення тощо.

У спеціальній науковій літературі превалює думка про те, що існування державного контролю зумовлено потребою суспільства, оскільки без такого неможливе його нормальне функціонування. Зокрема, деякі вчені пояснюють сутність та правову природу державного контролю зазначають, що без примусової влади люди не можуть існувати в спільноті, й наводять низку причин цього: передусім, люди постійно конкурують між собою, прагнучи отримати визнання та високий статус, що часто призводить до появи заздрості і ворожнечі. Відчуття неприязні виникають в результаті цієї конкурентної боротьби; друга причина полягає в тому, що люди мають природну схильність до турботи про своє власне благополуччя. Задоволення людського індивіда залежить від того, як він порівнює себе з іншими. Людина шукає лише те, що підносить її над іншими; по-третє, завдяки голосу й мистецтву слова деякі люди вміють маніпулювати, видаючи добро за зло, і навпаки, перебільшувати чи применшувати за власним бажанням видимі «розміри» добра і зла, викликаючи занепокоєння у інших [366, с. 28-29].

Виходячи з наведеного, слід зазначити, що необхідність здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування зумовлена потребою виконання основних завдань та функцій держави, зокрема: забезпечення законності у державі; дотримання правопорядку всіма суб'єктами суспільних правовідносин; узгодження інтересів різних прошарків суспільства, а також регіональних та загальнодержавних інтересів; забезпечення єдності регіональної та державної політики розвитку держави тощо [367, с. 60-62].

На підставі вищезазначеного можна погодитись з думкою А. Й. Присяжнюка про те, що державі завжди необхідно мати певний контроль над розвитком основних суспільних процесів. Це досягається шляхом отримання інформації про поточний стан цих процесів, аналізу подій відповідно до контексту і, при необхідності, здійснення впливу на їх подальший перебіг. Тобто, як зазначає вчений, держава у притаманних їй формах, використовуючи відповідні прийоми і методи, контролю і спрямовує розвиток суспільних відносин [368, с. 67].

Отже, державний контроль за органами місцевого самоврядування характеризується певними особливостями, які полягають у забороні відповідним органам державної влади під час реалізації контрольних повноважень втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування. При цьому, методи та засоби, які застосовуються для здійснення державного контролю за цими органами, мають бути чітко визначені у Конституції та законах України.

О. А. Смоляр пропонує контроль у сфері місцевого самоврядування класифікувати за наступними критеріями: 1) залежно від суб'єктів, які здійснюють контроль (органи державної влади, громадські формування, громадяни); 2) залежно від об'єктів, які перебувають під контролем (органи місцевого самоврядування, посадові особи); 3) залежно від рівня здійснюваного органом контролю; 4) залежно від предметної сфери діяльності, яка підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінанси і т. д.); 5) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний); 6) за рівнем спеціалізації (загальний і спеціальний) [369, с. 60].

Серед найбільш характерних форм державного контролю за органами місцевого самоврядування можна виокремити такі, як: нормативно-правовий, адміністративний та фінансовий контроль.

Нормативно-правовий контроль полягає у створенні правових умов для ефективного функціонування відповідної територіальної громади (об'єднаної громади) та утворених нею органів місцевого самоврядування.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд може вносити на розгляд парламенту України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади [362].

Слід зазначити, що Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 93 Конституції України має право законодавчої ініціативи. Тому, як орган, що здійснює координацію органів виконавчої влади щодо захисту прав та інтересів органів місцевого самоврядування, уряд розробляє законопроекти з відповідних питань та подає їх на розгляд до Верховної Ради України.

У якості прикладу можна навести ряд законів, прийнятих парламентом за законодавчою ініціативою Кабінету Міністрів України, зокрема: закони України «Про засади державної регіональної політики» [129], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48], «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [370] тощо.

Крім реалізації права законодавчої ініціативи, Кабінет Міністрів України також видає підзаконні нормативно-правові акти, зокрема, у межах своєї компетенції – постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Статтею 117 Конституції України передбачено, що акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

При цьому, акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України, а з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України [362].

Так, постановами Кабінету Міністрів України урегульовані питання щодо порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [371], порядку надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування

інфраструктури об'єднаних територіальних громад [188] тощо. Крім того, постановами уряд затверджує положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі про профільне міністерство [372].

Розпорядженнями уряд затверджує рішення про визнання відповідних об'єднаних територіальних громад спроможними [373; 374; 375], а також про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад [376] тощо.

Слід також зазначити, що підзаконні нормативно-правові акти можуть прийматися міністерствами, відомствами, іншими органами виконавчої влади у формі наказів (наприклад, наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» [141]).

Отже, шляхом прийняття нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів уряд та центральні органи виконавчої влади визначають порядок реалізації повноважень органами місцевого самоврядування у визначених сферах муніципальних правовідносин.

Наступним видом державного контролю є адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У науковій літературі вказується на існування двох основних форми адміністративного контролю центральних органів влади над місцевими органами. Історично першою, як зазначають В. М. Бесчастний, О.В. Філонов та інші, була адміністративна опіка. У цій формі контролю рішення, прийняті органами місцевого самоврядування, не можуть набувати сили, поки не отримають затвердження від місцевого адміністратора, який призначений або уповноважений зверху (префект, губернатор і т. д.). У такому випадку затвердження може бути відмовлено з різних причин, включаючи незаконність або недоцільність рішення. У цій системі адміністратор ставить свою візу на кожен акт органів місцевого самоврядування, і без цього

рішення ради не набирає чинності. Така система зберіглася в багатьох державах Азії та Африки, а також у деяких країнах Європи, наприклад, у Польщі. На сучасному етапі переважає метод адміністративного нагляду, що обмежується перевіркою тільки законності рішення органів місцевого самоврядування [377, с. 241].

Адміністративний, у тому числі відомчий, контроль покладається на Кабінет Міністрів України, який, зокрема, відповідно до Конституції та законів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади [362], а також на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Наприклад, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України здійснює: управління у сфері містобудування шляхом планування територій на державному рівні, визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації та проведення моніторингу за дотриманням законодавства у сфері містобудування тощо [372].

Центральна виборча комісія відповідно до ст. 21 Закон України «Про Центральну виборчу комісію» у процесі організації підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів:

1) здійснює контроль за організацією підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів;

2) здійснює контроль за дотриманням виборчого законодавства України, забезпечує його однакове застосування на всій території України під час підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів тощо [378].

Адміністративний відомчий контроль (нагляд) центральні органи виконавчої влади також здійснюють у таких сферах, як: забезпечення

належного використання та охорони земель, що належать до державної та комунальної власності [379], здійснення містобудівної діяльності, забезпечення дотримання правил благоустрою у населених пунктах [380] забезпечення охорони праці [381], формування тарифів на комунальні послуги та забезпеченням їх належної якості [382] тощо.

Фінансовий контроль, як вид державного контролю у сфері місцевого самоврядування, полягає у перевірці уповноваженими органами виконавчої влади порядку формування та використання коштів місцевих бюджетів, а також дотримання бюджетної дисципліни відповідними органами місцевого самоврядування.

Однією з форм державного фінансового контролю є державний фінансовий аудит місцевих бюджетів, який здійснюється відповідно до Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 року № 698 [383].

Окремі прояви фінансового контролю присутні у процесі надання державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад, у тому числі у вигляді бюджетних субвенцій.

Досліджуючи таку форму правовідносин об'єднаної територіальної громади з органами виконавчої влади центрального рівня, як контроль, не можна оминати увагою такий його вид, як громадський контроль.

У науковій літературі зазвичай виділяють такі форми громадського контролю: 1) участь громадських суб'єктів у роботі консультативно-дорадчих органів, пов'язаних з об'єктами громадського контролю; 2) подання індивідуальних або колективних звернень громадян; 3) організація публічних громадських обговорень; 4) вивчення громадської думки; 5) громадський моніторинг; 6) громадська експертиза; 7) громадські перевірки; 8) безпосередня участь у управлінні державними справами, включаючи доступ

до засідань колегіальних органів владних повноважень та проведення громадських слухань тощо [384, с. 128].

Отже, громадський контроль здійснюється у зворотному напрямку, тобто територіальна громада (об'єднана громада), яка є одним із інститутів громадянського суспільства, реалізує свої контрольні повноваження та забезпечує врахування громадської думки, передусім регіональних інтересів у процесі прийняття державних рішень.

2. Методичне та інформаційне забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад.

Дана форма правовідносин об'єднаної територіальної громади з вищим та центральними органами виконавчої влади, на відміну від попередньої, передбачає відсутність принципу «влади-підпорядкування», оскільки методична та інформаційна підтримка надається в інтересах відповідної громади з метою сприяння реалізації останньої функцій та завдань місцевого самоврядування, підвищення ефективності виконання таких функцій та забезпечення єдиного підходу у відповідній сфері [385].

З метою надання методичної підтримки щодо формування спроможних територіальних громад, у тому числі шляхом їх об'єднання, постановою уряду затверджено Методику формування спроможних територіальних громад [57].

Методична та інформаційна підтримка, крім уряду, надається також центральними органами виконавчої влади, зокрема, міністерствами. Так, наразі розроблено та затверджено наказами таких міністерства: Типову форму рішення про місцевий бюджет [386], Типові правила благоустрою території населеного пункту [387], Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади [388], Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) функцій об'єднаної громади щодо здійснення соціального захисту окремих категорій громадян [389] тощо.

Тобто методичне забезпечення здійснюється шляхом розроблення методичних рекомендацій, затвердження типових форм щодо реалізації конкретних завдань місцевого самоврядування, формування об'єднаної громади тощо.

Що стосується інформаційного забезпечення, то таке здійснюється з метою доведення повної та достовірної інформації у певних сферах суспільних відносин до відома об'єднаної територіальної громади, її членів, органів місцевого самоврядування, зокрема, якщо така інформація необхідна для прийняття певних управлінських рішень, реалізації інших муніципальних повноважень.

3. Участь територіальних громад (об'єднаних громад) безпосередньо та через інститути громадянського суспільства у прийнятті державних рішень.

Дана форма взаємодії об'єднаної територіальної громади та органів виконавчої влади здійснюється у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [238].

Разом з тим, хоча така форма взаємодії визначена законодавством України, її застосування на практиці залишається на низькому рівні. Зокрема, за даними моніторингу, проведеному громадською організацією «Громадська опора» стан урегульованості практик громадської участі в локальних нормативно-правових актах об'єднаної територіальної громади залишається незадовільним попри позитивні тенденції, пов'язані з інтенсивним оновленням правової бази новостворених об'єднаних громад у контексті реформи децентралізації. Загальний показник, який демонструє, наскільки інтенсивно та широко використовуються практики участі громадськості в процесі прийняття рішень в бюджетній політиці, складає 26%. Для політик розвитку місцевої інфраструктури та стратегічного планування показник функціонування практик участі становить 40% і 39% відповідно. Так само не застосовувався увесь набір доступних для місцевої влади інструментів залучення громадськості до процесу добровільного об'єднання

територіальних громад. Показник використання практик участі в процесі об'єднання територіальних громад складає лише 30% [390, с. 5-6].

При цьому, за даними цього ж моніторингу залучення громадськості до процесу прийняття рішень в сфері розвитку місцевої інфраструктури є активнішим з огляду на те, що питання благоустрою чи облаштування простору є більш наочними та зрозумілими для мешканців, аніж тема місцевого бюджету чи політика децентралізації [390, с. 9].

Отже, низький рівень використання різноманітних форм місцевої демократії, включаючи громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, знижує ефективність взаємодії об'єднаної територіальної громади, сформованих нею представницьких органів місцевого самоврядування та вищого і центральних органів виконавчої влади, зводячи правовідносини, що виникають між цими суб'єктами, до державного контролю. На цій підставі науковцями висловлюються деякі пропозиції щодо удосконалення взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування [391].

Так, на думку П. В. Ворони, концепція «балансу інтересів» управління визначає, що діяльність організації спрямована на задоволення очікувань всіх індивідуумів і груп, що перебувають у керованому середовищі, зокрема в територіальних громадах. Ефективність управління оцінюється за ступенем досягнення балансу між цими інтересами. Ця концепція активно враховує позиційні інтереси кожного суб'єкта управління, а оцінка ефективності вимірюється рівнем забезпечення балансу інтересів всіх сторін, що зацікавлені в результатах управлінського процесу [392].

Таким чином, у контексті концепції «балансу інтересів» йдеться про необхідність поступового зниження державного «тиску», що головним чином виявляється у здійсненні державного контролю, на функціонування об'єднаних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування.

При цьому, справедливим є зауваження Г. М. Михайлова про те, що роль державного контролю зводиться до мінімуму за наявності таких

основних умов: сформованості громадянського суспільства та його інститутів, у тому числі тих, що здійснюють контроль; утвердження правової культури серед населення; чітко регламентованих норм та правил поведінки учасників соціальних відносин, що не припускають різночитань. Коли соціально-правова ситуація у державі не відповідає визначеним умовам, поступово державний контроль стає всезагальним, оскільки інші соціальні інститути та суспільство в цілому не спроможні й не здатні його здійснювати, відтак, держава перебирає на себе всі форми контролю [393, с. 5].

Цілком погоджуючись з думкою науковця, слід зазначити, що у відношенні державного контролю за функціонуванням об'єднаної територіальної громади та органів місцевого самоврядування, наведений вище принцип означає, що зниження рівня державного контролю матиме позитивний ефект лише за умови формування громадянського суспільства на всіх рівнях, включаючи місцевий. Це означає, що об'єднана територіальна громада має стати потужним інститутом громадянського суспільства, який характеризується всіма ознаками, притаманними такому інституту: активна громадська позиція, наявність дієвих засобів впливу на прийняття державних рішень та використання таких засобів, розуміння цілей поточного та стратегічного розвитку територій та прийняття рішень на місцевому рівні, що узгоджуються з такими цілями тощо.

Також слід підтримати думку тих науковців, які наголошують на тому, що взаємовідносини органів держави і місцевого самоврядування повинні будуватися відповідно до принципів, закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування [394].

У цьому контексті для розроблення пропозицій щодо удосконалення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідно звернутися до зарубіжного досвіду у цій сфері.

Так, у більшості європейських держав, правовідносини між органами державної влади та місцевого самоврядування ґрунтуються на принципі,

відповідно до якого державне втручання у справи місцевого значення обмежуються координацією діяльності органів місцевого самоврядування. Іншою особливістю правовідносин взаємодії між досліджуваними суб'єктами є функціонування дієвого механізму громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Приміром, у Королівстві Нідерландів для розгляду скарг на дії та рішення органів місцевого самоврядування створюються спеціальні дорадчі комісії, у складі яких (20-25 чоловік) входять мешканці міста, обрані муніципальним парламентом (радою) на той же строк, що й останній. Комісії працюють у підгрупах за спеціалізацією (соціальні справи, будівельні тощо), а скарги розглядаються колегіями, складеними з 2-3 членів комісії, раз або два рази на місяць. Незважаючи на те, що рішення відповідних комісій мають рекомендаційний характер (члени комісії не обов'язково мають юридичну освіту), практика показує, що «влада у великій більшості випадків приділяє увагу рекомендаціям дорадчих комісій». Комісія переглядає рішення не лише з точки зору їх законності, але й з позиції справедливості, розсудливості тощо, що свідчить про втілення принципу верховенства права в роботі органів місцевого самоврядування [395].

У якості іншого прикладу може слугувати досвід Ірландії, Люксембурзі, Польщі, де існує система тристоронніх форумів, учасниками яких є представники урядових, комерційних та профспілкових організацій. Дорадчі комітети, що складаються з волонтерів із громади, активно співпрацюють, регулярно проводять засідання та допомагають виражати інтереси громади в тих питаннях, за які відповідають громадська організація, місцевий орган влади або орган місцевого самоврядування [396, с. 76].

Насамкінець варто навести думку Н. Т. Гончарук та Л. Л. Прокопенка, які цілком справедливо зазначають, що Для поліпшення взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування необхідно здійснити наступні заходи: забезпечити універсальність виконання державної політики; забезпечити певний рівень самостійності органів місцевого

самоврядування у впровадженні державної політики; посилити співпрацю між урядом та органами місцевого самоврядування; впровадити ефективні механізми узгодження рішень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, які враховують інтереси місцевого самоврядування; вирішити проблему делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, включаючи законодавче визначення принципів, умов та порядку делегування, форм контролю за виконанням делегованих повноважень та відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень; створити ефективний механізм контролю за законністю виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування [397, с. 36].

Отже, проведений у даному підрозділі науково-правовий аналіз дає підстави зробити наступні узагальнюючі висновки.

1. Формами відносин вищих та центральних органів виконавчої влади з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами є: 1) здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; 2) методичне та інформаційне забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад; 3) участь територіальних громад (об'єднаних громад) безпосередньо та через інститути громадянського суспільства у прийнятті державних рішень.

2. Правовідносини об'єднаної територіальної громади, органів місцевого самоврядування з урядом та центральними органами виконавчої влади формуються за двома основними принципами: 1) рівноправного партнерства (співробітництво, взаємодія), за якого державні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування вступають у правовідносини для реалізації спільних завдань та цілей на умовах взаємної зацікавленості; 2) влади-підпорядкування, за якого один із суб'єктів правовідносин реалізує управлінські функції (переважно контрольні) по відношенню до іншого (державний контроль, громадський контроль).

3. З метою удосконалення та подальшого розвитку правовідносин взаємодії об'єднаної територіальної громади з вищим та центральними органами виконавчої влади необхідно: 1) підвищення ролі правовідносин взаємодії між об'єднаною територіальною громадою та органами державної виконавчої влади, що ґрунтуються на рівноправному партнерстві суб'єктів; 2) поступове зниження державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування шляхом підвищення спроможності об'єднаних громад та, відповідно, їх самостійності та відповідальності; 3) залучення представників відповідної об'єднаної громади безпосередньо (прямо) до обговорення та вирішення питань місцевого значення та формування державної політики у сфері регіонального розвитку з метою сприяння розвитку місцевої демократії.

4.2. Правові засади взаємодії об'єднаної територіальної громади з місцевими органами виконавчої влади

Найбільш тісно об'єднана територіальна громада та органи місцевого самоврядування взаємодіють з місцевими органами виконавчої влади, що зумовлено, головним чином, їх територіальною близькістю та безпосередньою контактністю. Одночасно, у цій сфері виникає найбільше спірних питань, зокрема, щодо розмежування компетенції між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, тобто щодо розподілу сфер відповідальності та предмету відання.

Повноваження державних місцевих адміністрацій та порядок їх реалізації регламентовано Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [267].

При розгляді аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, слід зазначити, що їх взаємодія не лише очевидна, але і необхідна, оскільки вони утворюють єдиний комплекс публічної влади та спільно здійснюють управлінську функцію на місцевому рівні. Згідно з думкою А. Р. Крусян, оптимальне здійснення цієї

взаємодії вимагає взаємної підтримки та узгодженості дій цих "зведених" в систему органів. Такий синергетичний підхід передбачає спільні зусилля та спрямованість для досягнення ефективного та децентралізованого управління територіями. Узагальнено, дослідник визначив взаємодію між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади як необхідний та об'єктивно обумовлений зв'язок між самостійними органами публічної влади, який передбачає їх взаємну підтримку та співпрацю для досягнення узгодженого та ефективного управління справами місцевого значення, відповідно до Конституції та законів України [398, с. 16].

Погоджуючись із вказаним зауваженням, варто відзначити, що взаємодія органів публічного управління на рівні місцевості є необхідною умовою для створення ефективної системи регулювання та місцевого управління. Ця взаємодія сприяє: ефективному вирішенню питань місцевого значення на основі оптимального поєднання інтересів як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні; забезпеченню балансу між правом держави, через її органи, контролювати всі правовідносини у країні, та їх суб'єктами; урахуванню стратегічних напрямів державного розвитку та зовнішньої державної політики при формуванні стратегії регіонального розвитку; залученню державних ресурсів для вирішення завдань місцевого значення, особливо в тих випадках, коли територіальні громади (об'єднані громади) мають обмежений доступ до таких ресурсів.

Отже, взаємодія органів локального самоврядування та локальних органів державної виконавчої влади є обов'язковим компонентом структури публічного регіонального управління.

Визначаючи основні напрямки взаємодії зазначених органів, передусім слід розглянути етимологічне поняття базової категорії – «взаємодія».

Отже, у тлумачному словнику термін «взаємодія» визначається, як: 1) взаємний зв'язок явищ; 2) взаємна підтримка [399, с. 346]. Тобто досліджуване поняття в етимологічному значенні розглядається через категорії «зв'язок», «взаємне», «підтримка». У свою чергу, «взаємний»

означає такий, що однаково виявляється з обох сторін, між ким-, чим-небудь по відношенню один до одного; обопільний [399, с. 345].

Поняття «зв'язок» застосовується у такому значенні: 1) комунікація, можливість комунікації з ким-, чим-небудь; 2) засіб комунікації на відстані; 3) установа чи установи, що забезпечують технічні засоби комунікації на відстані; 4) ділові, офіційні і т. ін. відносини, стосунки між ким-, чим-небудь; 5) співвідношення між різними факторами, явищами, подіями і т. ін., засновані на взаємозалежності і взаємообумовленості; 6) внутрішня близькість з ким-, чим-небудь; 7) міцне сполучення, скріплення, з'єднання чого-небудь з чимсь; 8) виведення з вільного стану [400, с. 504].

Отже, у контекстному та буквальному значенні поняття «взаємодія» визначається як взаємний обмін і взаємна залежність між елементами системи через комунікативні, технічні, організаційні, управлінські та інші зв'язки.

Поняття «взаємодія» широко вживається у різних галузях суспільних природничих та точних наук. Зокрема, у філософії, соціології, державному управлінні, біології, математиці тощо.

Приміром, у філософії категорія «взаємодії» застосовується у розумінні діючих зв'язків і реального впливу взаємодіючих елементів один на одного і являє собою абстракцію вищого порядку по відношенню до всіх інших його значень. Соціальна взаємодія визначається як система взаємозумовлених соціальних дій, при якій дії одного суб'єкта одночасно є причиною і наслідком відповідних дій інших [401, с. 55].

У галузі науки публічного управління взаємодія розглядається як постійний взаємний обмін і співпраця для вирішення як стратегічних, так і щоденних завдань. Співдія різних державних органів ґрунтується на виконанні їхніх функцій та спрямована на розробку та реалізацію довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів. Ця взаємодія орієнтована на координацію зусиль для досягнення ключових завдань, пов'язаних із життям місцевого населення, а також на створення

сприятливих умов для структурних перетворень в місцевому господарстві та формування спільних державно-самоврядних структур [402, с. 253].

За деякими науковими дослідженнями взаємодія визначається як взаємно узгоджений зв'язок між не менше, ніж двома суб'єктами, що ґрунтується на принципах демократії та охоплює час, місце і зміст. Цей взаємний зв'язок передбачає різновид функцій та завдань для кожного з учасників та спрямований на досягнення конкретного результату, дозволяючи при цьому вносити пропозиції та впливати на ухвалення рішень з певних питань [403, с. 127].

Отже, взаємодія, як управлінський термін, характеризується наступними рисами: 1) вона виникає між офіційно рівнозначними учасниками з метою виконання ними спільних або індивідуальних завдань за участю об'єднаних зусиль; 2) її об'єктом є взаємна узгодженість, координація дій та комбінування ресурсів для спільної реалізації заходів організаційного та іншого управлінського характеру; 3) вона ґрунтується на правовідносинах, спрямованих на забезпечення балансу та досягнення оптимального співвідношення інтересів її учасників.

З огляду на виокремлені вище ознаки пропонується під взаємодією органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади розуміти особливий вид управлінських правовідносин, у які відповідні органи вступають з метою реалізації спільних цілей та завдань у сфері муніципального управління на засадах рівності та оптимального співвідношення інтересів та які виражаються у координації та узгоджені дій учасників цих відносин, а також поєднанні ресурсів.

У науковій літературі висловлюються різні точки зору щодо визначення напрямів, форм та методів взаємодії державних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Так, Г. В. Шатілін вважає, що взаємодія між місцевими держадміністраціями та місцевим самоврядуванням відбувається через використання інституційних, правових, організаційних, інформаційних і

матеріально-фінансових механізмів. Для цього застосовуються різні організаційно-правові методи, такі як прогнозування, планування, координація діяльності, погодження актів і рішень, вироблення спільних рішень, контроль за їх виконанням, забезпечення інформацією, делегування повноважень, забезпечення матеріально-фінансової бази для реалізації рішень та роботи з кадрами [404].

Н. Т. Гончарук та Л. Л. Прокопенко до головних напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій відносять:

- депутати та керівники виконавчого апарату обласної ради беруть участь у різноманітних зібраннях, зустрічах, навчальних заходах, обговореннях, конференціях, які організовує адміністрація;
- керівники обласної державної адміністрації беруть участь у сесіях, засіданнях президії та постійних комісій обласної ради;
- депутати обласної ради та керівники управлінь та відділів обласної державної адміністрації спільно працюють над підготовкою проектів рішень, які вносяться на розгляд на сесіях, засіданнях президії та постійних комісіях;
- виконавчий апарат обласної ради разом з обласною державною адміністрацією надає методичну та консультативну допомогу міським, селищним та сільським радам [397, с. 33].

Деякі науковці виокремлюють такі основні організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

- формування спеціальних органів на засадах паритету для реалізації спільних програм та здійснення конкретних заходів у визначених сферах життєдіяльності території;
- організація координаційних нарад (семінарів) з участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;

- здійснення спільних заходів, пов'язаних з розмежуванням функцій між суб'єктами для вирішення системних питань;
- спільних засідань колегій і президій з прийняттям спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;
- підготовка аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження та інше [405, с. 297].

Тож, слід розрізняти форми та види (напрями) взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. Взаємодія у кожному конкретному напрямку може виражатися в одній або декількох формах.

Так, пріоритетними напрямками такої взаємодії залежно від предметної сфери є:

1. Формування та реалізація державної регіональної політики.

Формування державної регіональної політики у досліджуваній сфері здійснюється у таких формах: утворення спільних робочих груп щодо розробки проектів документів державної регіональної політики; організація та проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження змісту актів державного регіонального розвитку; організація та проведення громадських слухань, консультацій з територіальною громадою щодо визначення напрямів регіонального розвитку тощо.

Необхідно зауважити, що 9 липня 2022 р. зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики» було внесено зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» [406].

Крім того, в умовах повоєнної відбудови важливе значення має запропонований розподіл територій за функціональними типами на: території

відновлення; регіональні полюси зростання; території з особливими умовами для розвитку та території сталого розвитку.

При цьому, для відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України передбачена розробка плану відновлення та розвитку регіонів [406].

2. Взаємодія у сфері прийняття та реалізації регуляторних актів.

3. Взаємодія у сфері правовідносин із землеустрою та ухвалення (розроблення, затвердження, погодження) документації із землеустрою.

Правові засади взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначені Земельним кодексом України [311], Законом України «Про землеустрій» [315] та ін.

Як вбачається з аналізу наведених правових норм, залежно від таких факторів, як тип власності (державна або комунальна) на земельну ділянку, для якої розробляється документація та приймаються рішення, і місце розташування земельної ділянки (в межах або за межами відповідного населеного пункту).

Органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади мають спільне зобов'язання враховувати громадську думку під час розроблення документації з землеустрою. Це стимулює органи до активної взаємодії, а одним з поширених методів взаємодії в даному напрямку є організація та проведення громадських обговорень.

4. Взаємодія у галузі удосконалення населених пунктів, міського планування та територіального планування.

Згідно з положенням статті 16 Закону України "Про благоустрій населених пунктів", планування територій на місцевому рівні реалізується через розробку та затвердження загальних планів населених пунктів, територіальних зонувань та детальних планів територій, а також їхнє оновлення та внесення змін [407].

Крім того, органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади наділені контрольними повноваженнями у сфері архітектурно-будівельної діяльності.

Таким чином, досліджувані органи здійснюють тісну взаємодію у сфері благоустрою, містобудування та архітектурно-будівельного контролю через спільні служби та органи, які працюють у цих галузях. Вони спільно розробляють та приймають регіональні програми розвитку територій, а також генеральний план та детальний план території на його основі.

До інших напрямів взаємодії відповідних органів можна віднести: взаємодію у сфері освіти, охорони здоров'я населення, захисту навколишнього природного середовища, природокористування, користування надрами, видобування корисних копалин, публічної безпеки тощо.

Між тим, на практиці у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади виникають окремі проблемні питання щодо розмежування їх компетенції.

Наприклад, у провадженні № 826/24716/15 Верховний Суд визначив, що компетенцією щодо забезпечення благоустрою населеного пункту наділені як органи місцевого самоврядування, так і місцеві державні адміністрації. Однак затвердження програм та заходів з благоустрою, включаючи залучення необхідних органів і служб, входить до компетенції місцевих рад (згідно зі статтею 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів») [408].

На зазначену проблему неодноразово зверталась увага науковців. Так, у колективній монографії «Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування» автори вказують, що серед найбільш актуальних проблем у взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями визначається такими, як створення ефективних механізмів чіткого розмежування повноважень між різними рівнями органів місцевого самоврядування [409, с. 132].

С. В. Майстро для ефективної реконструкції взаємодії між державним управлінням і місцевим самоврядуванням пропонується: чітко науково обґрунтувати розподіл функцій та повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; покращити контроль за реалізацією делегованих повноважень; розширити практику укладання договорів та угод про спільну діяльність між органами влади на місцях, які конкретизують їхні взаємні права та обов'язки відповідно до закону; законодавчо визначити та закріпити повноваження територіальних громад сіл, селищ, міст; посилити законодавчі гарантії діяльності органів місцевого самоврядування, покращити способи захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування; розвинути економічну основу і матеріально-технічну базу місцевого самоврядування [152, с. 7-8].

Крім того, з метою вирішення названих вище проблем, законодавство повинно розробити підхід, в рамках якого буде здійснюватися більш чітке розподілення сфер відповідальності між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади для кожного з напрямків взаємодії.

У якості прикладу можна навести досвід розподілу компетенції між відповідними органами у Франції. Зокрема, розподіл компетенції між органами місцевого самоврядування загалом такий:

- комуни: урбанізм, благоустрій території, дитячі садки;
- департаменти: програми соціальної допомоги та згуртованості, охорона здоров'я, дороги, коледжі;
- регіони: профтехосвіта, ліцеї;
- культурні програми – бібліотеки, музеї є змішаними програмами [410, с. 22].

Досліджуючи форми взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, необхідно погодитись з науковцями, які зауважують, що відповідно до чинного законодавства основним механізмом взаємодії рад із відповідними місцевими державними

адміністраціями залишається делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим органам державної виконавчої влади, що призводить до фактичного двовладдя в районах та областях. На думку вчених, використовуваний в даний час механізм взаємодії не відповідає потребам сучасності, які вимагають розширення повноважень місцевого самоврядування і надання йому широкого спектру компетенцій для вирішення питань місцевого та регіонального значення [402, с. 255].

Види повноважень, які можуть бути передані органам місцевого самоврядування та їх виконавчим органам, визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

За словами Т. Ященко, дослідження норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації» дозволяє прийти до висновку, що законодавець не конкретизував ті повноваження, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування. Це питання регулюється нормою, яка надає можливість передачі місцевими державними адміністраціями певних повноважень органам місцевого самоврядування, визначених Законом України «Про місцеві державні адміністрації», за умови забезпечення фінансування їх виконання (згідно зі статтею 143 Конституції України) [411, с. 185].

Умова щодо обов'язкового супроводу делегування повноважень місцевою державною адміністрацією органам місцевого самоврядування фінансуванням їх здійснення обумовлена передусім тим, що за своїм характером повноваження, які передаються (делегуються) місцевою державною адміністрацією є державними, відповідно, їх виконання першочергово покладається на державу, тобто за рахунок державних коштів та інших державних ресурсів. Відтак, передаючи свої повноваження, держава має відшкодувати відповідному органу місцевого самоврядування їх реалізацію, якщо така реалізація потребує відповідного фінансування.

У науковій літературі також висловлюється думка щодо необхідності чіткого визначення у Законі України «Про місцеві державні адміністрації»

повноважень, які можуть бути делеговані місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування різного рівня.

Ю. В. Ковбасюк та К. О. Ващенко вважають, що до повноважень, які можуть бути передані органами місцевого самоврядування державними адміністраціями, слід включити: організацію охорони, реставрації та використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, а також управління палацово-парковими, парковими та садибними комплексами, а також природними заповідниками місцевого значення та здійснення управління охороною у сфері діяльності рятувальних та правоохоронних органів. Крім того, до відання органів місцевого самоврядування на рівні регіонів можуть бути передані повноваження щодо використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища, а також управління та розвитку рекреаційних зон [412, с. 155].

Погоджуючись з наведеною пропозицією варто також вказати на можливість віднесення до переданих (делегованих) функцій органів місцевого самоврядування безпосереднього рівня повноваження у таких сферах, як: планування забудови територій, прийняття регуляторних актів відносно до підприємств та інших суб'єктів господарювання місцевого значення тощо.

Наприклад, у Польщі, воєвода, який є представником Ради Міністрів на регіональному рівні, здійснює керівництво адміністративними органами, що підпорядковані центральним виконавчим органам, на території воєводства. У Італії, на субрегіональному рівні (у провінціях), префект виконує завдання, пов'язані з забезпеченням безпеки громадян та охороною здоров'я, особливо під час надзвичайних ситуацій [413; с. 3; 414, с. 29].

У Франції з 1982 р. префект втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності і хоча за префектом залишилось право контролю рішень на предмет законності, скасування незаконних рішень можливе лише адміністративним судом [415, с. 23].

Завдання префектів у Франції можна розглядати у контексті трьох основних категорій: 1) загальне управління, що включає повноваження стосовно місцевих органів центральних державних установ; 2) контроль над діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) забезпечення безпеки та захисту населення. Внаслідок деконцентрації функцій префектів у сфері загального управління було переглянуто. Наглядова функція зменшена або зосереджена на обмеженій кількості ключових питань, щоб зменшити ризик неправомірних рішень. Однак, як і в більшості інших держав, функції безпеки залишаються важливими для префектів у Франції [410, с. 31].

Таким чином, до сфери відання префектів, як представників органів державної влади на місцях, в основному належить сфера безпеки та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Таким чином, на підставі проведеного у даному підрозділі науково-правового аналізу можна зробити наступні висновки.

Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади – це особливий вид управлінських правовідносин, у які відповідні органи вступають з метою реалізації спільних цілей та завдань у сфері муніципального управління на засадах рівності та оптимального співвідношення інтересів та які виражаються у координації та узгоджені дій учасників цих відносин, а також поєднанні ресурсів.

2. Пріоритетними напрямками взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади залежно від предметної сфери є: 1) формування та реалізація державної регіональної політики; 2) взаємодія у сфері прийняття та реалізації регуляторних актів; співпраця в галузі землеустрою та розроблення, затвердження та погодження документації землеустрою; 3) взаємодія у сфері покращення благоустрою населених пунктів, містобудування та планування територій; 4) співробітництво в галузях освіти, охорони здоров'я населення, збереження навколишнього природного середовища, природокористування, видобування корисних копалин, забезпечення громадської безпеки та інших сферах.

3. З метою підвищення ефективності взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідно: 1) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнити окремою статтею, у якій визначити напрями (сфери) та форми взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади; 2) визначити питання, віднесених до сфери відання місцевих державних адміністрацій, при вирішенні яких останні мають в обов'язковому порядку проводити консультації з громадою (об'єднаною громадою); 3) розмежувати сфери відповідальності органів місцевого самоврядування відповідного рівня та місцевих державних адміністрацій у межах кожної предметної сфери відання, яка складає компетенцію цих органів; 4) утворити інститут префекта, прийнявши вже розроблений Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» з доопрацюванням, зокрема, визначити виключний перелік конституційних повноважень префекта.

4.3. Основні форми державної підтримки об'єднаної територіальної громади на сучасному етапі провадження муніципальної реформи

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регламентовано здійснення державною підтримки процесу об'єднання територіальних громад у різних організаційно-правових формах. Правова природа державної підтримки об'єднання територіальних громад носить подвійний характер, оскільки з однієї сторони обумовлена зацікавленістю держави у формуванні спроможних територіальних громад, а з іншої – надання державної підтримки дає змогу для більш ефективного вирішення питань місцевого значення.

Юридична природа державної підтримки об'єднання територіальних громад дає підстави порівнювати, а у деяких випадках - прирівнювати (наприклад, якщо у порядку Бюджетного кодексу України надається субвенція місцевим бюджетам із Державного бюджету на реалізацію завдань

щодо сприяння розвитку або оздоровлення певного сектору економіки у відповідному регіоні), її до державної допомоги суб'єктам господарської діяльності.

Провівши аналіз різних випадків використання законодавцем і науковцями понять «державна допомога» та «державна підтримка», Д. В. Лічак дійшла до висновку, що досить часто в науковій літературі необґрунтовано ототожнюють ці два поняття. Між тим, вчена робить висновок, що ці поняття не є тотожними, оскільки, наприклад, поняття «державна підтримка» визначається Д. В. Лічак, як сукупність заходів, що включають економічні, організаційні та правові механізми, що забезпечують державну підтримку у фінансовому, організаційному, інформаційному та матеріально-технічному аспектах з метою сприяння формуванню та розвитку підприємств і організацій у різних сферах економіки [416, с. 407]. У свою чергу, поняття «державна допомога» є більш вузьким, оскільки остання є складовою державної підтримки, але не обмежується нею. Тобто, за даного підходу «державна підтримка» та «державна допомога» співвідносяться як загальне та часткове.

Для оцінювання вірності такого підходу та визначення наявності/відсутності підстав для розмежування вказаних категорій, необхідно звернутися до аналізу їх етимологічного значення.

Зокрема, поняття «підтримка» у тлумачних словниках визначається, як:

- 1) притримуючи, тримаючи, не давати упасти кому-, чому-небудь;
- 2) подавати матеріальну, моральну і т. ін. допомогу, сприяти в чому-небудь;
- 3) продовжуючи що-небудь, не давати припинятися, порушуватися, зникати і т. ін.;
- 4) поділяючи погляди, виявляючи симпатію, виступати на захист або на боці кого-, чого-небудь [143, с. 516].

У свою чергу, поняття «допомога» вживається у таких основних значеннях: 1) сприяння, підтримка в чому-небудь; 2) захист, порятунок у біді [417, с. 374].

Таким чином, у словниковому значенні досліджувані поняття в одному із своїх значень визначаються одне через інше, тобто поняття «підтримка»

через категорії «допомога» та «сприяння» та навпаки. Отже, в одному із своїх значень, поняття «підтримка» та «допомога» можна розглядати, як тотожні.

Для обґрунтування цього висновку можна вказати на визначення поняття «державна допомога суб'єктам господарювання», яке міститься в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». У цьому Законі державна допомога суб'єктам господарювання розглядається як будь-яка форма підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що може спотворювати або загрожувати спотворенню економічної конкуренції. Це створює переваги для виробництва певних товарів чи здійснення конкретних видів господарської діяльності [418].

Зі змісту наведеного легітимного визначення поняття «державна допомога» вбачається, що остання ототожнюється із державною підтримкою, причому у будь-якій формі. Такий підхід законодавця дає підстави відійти від наукової концепції, за якої державна допомога обмежується виключно фінансовою формою, у той час як державна підтримка може надаватися також у формі організаційного, інформаційного та іншого сприяння.

Разом з цим, Господарським кодексом України визначено форми державної підтримки суб'єктів господарської діяльності. Так, відповідно до ст. 48 кодексу з метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємництва органи влади на умовах і в порядку, передбачених законом подають підприємцям інші види допомоги [419].

Отже, законодавством України фактично ототожнені поняття «державна допомога» та «державна підтримка», що є концептуально неправильним, оскільки етимологічне визначення категорій «допомога» та «підтримка» співпадають лише в одному із своїх значень. При цьому, передбачено декілька форм державної підтримки, яка включає у тому числі фінансову допомогу.

Слід зазначити, що деякі аспекти надання державної підтримки та необхідність приведення процедур її одержання у відповідність зі стандартами ЄС встановлені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Таким чином, державна підтримка в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС розглядається у широкому значенні та включає у себе, як підтримку територіальних громад (регіонів), так і підтримку, що надається суб'єктам господарської діяльності.

Вищезазначене дозволяє виокремити спільні для всіх форм та видів державної підтримки характерні ознаки, зокрема: 1) надається державою в особі її органів; 2) може включати лише ті форми та види, які визначені законодавством України, та з дотриманням чітко регламентованої процедури; 3) на отримання державної підтримки можуть претендувати лише ті суб'єкти, перелік яких наводиться у законодавстві; як правило, такі суб'єкти повинні відповідати визначеним умовам або характеристикам; 4) фінансується за рахунок коштів Державного бюджету, а стосовно фінансової підтримки – надається, як правило, у формі субвенцій з Державного бюджету; 5) надається з чітко визначеною метою або для реалізації конкретних завдань [420, с. 30-35].

Переходячи безпосередньо до питання про державну підтримку об'єднання (приєднання) територіальних громад, варто наголосити на тому, що така підтримка у будь-якій формі є необхідною для ефективного процесу об'єднання територіальних громад, оскільки при цьому створюються умови співпраці та взаємодії держави та територіальної громади.

Як зазначається деякими науковцями, така співпраця вигідна не тільки для самої територіальної громади, але інструмент державної підтримки також впливає на якість та розвиток місцевої державної адміністрації, а також розширює сферу та можливості своєї співпраці не лише з іншими громадами, а й за участю приватного та державного секторів. У свою чергу, державно-муніципальне співробітництво покращує якість управління в органах місцевого самоврядування – розвиток корпоративної культури, орієнтованої

на співпрацю з іншою організацією, з бізнесом та громадою, які займаються вирішенням місцевих питань. Отже, зростає довіра влади, розрив між виборцем та обраними зменшується [421].

Погоджуючись з наведеним вище, необхідно також вказати, що безумовно кожна з форм державної підтримки сприяє вирішенню основних завдань муніципальної реформи, однак, більш ефективним є поєднання різних форм такої підтримки.

З цього приводу Т. В. Серьогіна зазначає, що розвиток місцевого самоврядування, так само, як і здійснення реформи децентралізації, вимагає від держави підтримки, зокрема, через створення сприятливих умов для залучення сектору громадськості до вирішення місцевих проблем, включаючи ініціювання та реалізацію процедури об'єднання громад. Хоча, як вважає дослідник, фінансова допомога складає основу процесу сприяння державою в об'єднанні (приєднанні) територіальних громад, однак, комбінація фінансової, організаційної та адміністративної підтримки разом зі створенням відповідної законодавчої бази сприятиме налагодженню процесів співпраці, поселенню та приведенню їх до нового рівня правовідносин [51, с. 74].

Досліджуючи значення кожної з форм державної підтримки, слід констатувати, що приміром, завдяки інформаційній та просвітницькій підтримці, що включає широку просвітницьку діяльність, таку як інформування через засоби масової інформації про переваги та можливості об'єднання територіальних громад, процесу ініціювання та реалізації цього процесу та інше, мешканці відповідних громад та інші учасники муніципальних відносин отримують вичерпну інформацію щодо способів та процедур об'єднання (приєднання) територіальних громад. Ця інформація стає стимулом для активних дій у напрямку об'єднання, створюючи поле для обміну інформацією та пропаганди.

Не менш важливе значення має організаційна підтримка, оскільки подекуди, отримавши ґрунтовну та детальну інформацію про переваги та

можливості формування об'єднаної територіальної громади, виникають питання організаційного характеру, а саме: хто і у якій формі може ініціювати процес об'єднання, на які територіальні громади поширюється об'єднання, які умови та процедура об'єднання тощо. Для надання організаційної підтримки Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації розглядають звернення відповідних сільських, селищних та районних рад, що виявили бажання об'єднатися (приєднатися).

Методична допомога надається державою у виді прийняття методичних рекомендацій з різних питань, що виникають у процесі об'єднання територіальних громад. Такі методичні рекомендації при їх виконанні забезпечують єдність процесу об'єднання, зокрема, створюються передумови для існування єдиних форм документів, які розробляються, приймаються та затверджуються під час об'єднання (приєднання) територіальних громад, надається процесу об'єднання ознак плановості та послідовності тощо.

Найбільш складний механізм надання та, як традиційно вважається, найбільш важливе значення має фінансова підтримка. Саме тому правове регулювання надання державної підтримки у цій формі характеризується прийняттям значної кількості нормативно-правових актів, які детально регламентують порядок, умови, форми надання фінансової підтримки, а також визначають суб'єктів, які залучені у відповідному процесі. Зокрема, правовою основою даної форми підтримки є насамперед Бюджетний кодекс України [422], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48], тощо.

Тобто фінансова підтримка надається у виді субвенцій з Державного бюджету України, відтак, порядок здійснення фінансування у цьому разі має відповідати процедурам, встановленим Бюджетним кодексом України.

Так, згідно з Бюджетним кодексом України всі зобов'язання та платежі з державного бюджету виконуються тільки у випадку наявності відповідного

бюджетного призначення, за умови, що інше не передбачено законом про Державний бюджет України [422].

Окрім того, для отримання фінансової підтримки територіальні громади, що об'єднуються (або приєднуються), мають виконати певні умови, визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200.

Основні умови надання субвенцій були пов'язані з визначенням цільового використання коштів, що надходять у формі державної допомоги. Зокрема, пріоритет надається тим проектам розвитку місцевої інфраструктури, які сприяють вирішенню основних проблем найменш соціально захищених верств населення у відповідному регіоні.

Структурно витрати на розвиток регіональної інфраструктури можна представити таким чином: розвиток медицини та освіти; капітальне будівництво об'єктів, включаючи об'єкти освітньої та медичної інфраструктури; будівництво об'єктів спортивної інфраструктури; будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення тощо.

Отже, державна фінансова підтримка об'єднання (приєднання) територіальних громад надається шляхом виділення субвенцій із Державного бюджету відповідним бюджетам об'єднаної громади, однак, безпосередньо фінансування розвитку інфраструктури відноситься до видатків місцевого бюджету, оскільки при цьому має місце вирішення питань місцевого значення.

Визначаючи механізм надання фінансової підтримки об'єднання територіальних громад, слід зазначити, що процес фінансування починається з подання сільської, селищної або міської ради.

При цьому, відповідні виконавчі комітети міських, селищних та сільських рад об'єднаних територіальних громад формують перелік проектів і проектних заявок, які будуть фінансуватися з коштів субвенції. Вони також вносять зміни до цього переліку. Після цього, виконавчі комітети подають

цей перелік проектів разом з проектними заявками до Ради міністрів Автономної Республіки Крим та облдержадміністрацій. Після отримання цих заявок, Рада міністрів та облдержадміністрації протягом п'яти робочих днів роблять висновок щодо відповідності цих проектних заявок плану соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади [188].

З метою підвищення регіонального розвитку, формування фінансової платформи для такого розвитку утворено Державний фонд регіонального розвитку, який створюється у складі загального фонду державного бюджету.

Загалом, на підставі інформації моніторингових груп, які відстежують результати здійснення реформи децентралізації в Україні, можна зробити висновок про щорічне зростання обсягів фінансової підтримки об'єднання територіальних громад.

Зокрема, у 2018 р. порівняно з 2014 р. у 39 разів зросла державна підтримка на розвиток територіальних громад та розбудову їх інфраструктури (з 0,5 млрд. грн у 2014 році до 19,37 млрд. грн у 2018 році). При цьому, розподіл фінансової підтримки у 2018 році мав наступний вигляд: кошти на підтримку секторальної регіональної політики (1,1 млрд. грн., у т.ч. 0,6 млрд. грн – перехідний залишок з 2017 р.); субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості (5 млрд. грн, у т.ч. 4 млрд. грн); кошти на будівництво футбольних полів (0,37 млрд. грн); субвенція на інфраструктуру об'єднаних територіальних громад (1,9 млрд. грн); субвенція на соціально-економічний розвиток (5 млрд. грн). Крім того, на 2018 рік передбачена субвенція (перехідний залишок з 2017 р.) на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 11,5 млрд. грн [423, с. 23].

Разом з тим, після початку повномасштабного військового вторгнення в Україну, питання державної підтримки та фінансування процесу децентралізації та об'єднання територіальних громад зазнали певних змін, зумовлених необхідністю акумуляції коштів державного бюджету

першочергово для покриття витрат оборони та оборонно-промислового комплексу, а також частково – відновлення деокупованих територій.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про Держаний бюджет на 2023 рік» закладено обсяг бюджетних витрат у розмірі 87,5 млрд гривень освітньої субвенції та 23,9 млрд гривень додаткової дотації на здійснення повноважень на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях; 16,1 млрд грн – на фінансування фонду ліквідації наслідків збройної агресії; 16 млрд грн – витрати на будівництво та ремонт місцевих і комунальних доріг; 2 млрд грн – видатки на фінансування Державного фонду регіонального розвитку [424].

Водночас, як показують дослідження, проведені деякими науковцями, об'єднані територіальні громади заявляють занепокоєння у зв'язку із скороченням освітньої субвенції, розмір якої 20% менший, ніж було передбачено у 2022 р. [425].

Це питання дійсно потребує уваги, адже функціонування навчальних закладів у населених пунктах на території відповідних громад, навіть в умовах дії правового режиму воєнного стану, не припиняється, а витрати на освітній процес зростають.

Розглядаючи питання стосовно державної підтримки процесу об'єднання територіальних громад, важливо відзначити активну участь різноманітних міжнародних організацій у наданні фінансової допомоги Україні, зокрема на впровадження реформи децентралізації, що виявилася особливо значущою в останні роки.

Згідно з інформацією, міжнародна фінансова підтримка може бути розглянута як ключовий механізм впливу на національний законодавчий процес, оскільки ця допомога завжди спрямована на реалізацію конкретних заходів. В цьому контексті слід зазначити відомий вислів "Більше за більше" ("More for more"), який стосується надання більшої фінансової підтримки за умови впровадження більшої кількості реформ, і який вже використовувався у контексті фінансування реформ в Молдові.

Державний фонд регіонального розвитку в Україні вказує на наявність ряду основних проектів та програм, підтриманих європейськими державами та міжнародними організаціями. Зокрема, слід висвітлити програму розвитку ООН (ПРООН) в Україні, яка фокусується на трьох основних напрямках: демократичному врядуванні та місцевому розвитку, подоланні бідності, досягненні процвітання та українських Цілей розвитку тисячоліття, а також на енергетиці та охороні навколишнього середовища [427].

Після підписання Угоди про асоціацію України з ЄС, активна допомога надається різноманітними інституціями ЄС [428].

При цьому, у кінці 2015 року Єврокомісар з питань політики сусідства та переговорів про розширення Йоганнес Ган зробив заяву, згідно з якою «ЄС вирішив збільшити підтримку організацій громадянського суспільства до 150 млн євро у бюджетному періоді на 2014-2017 роки, у порівнянні з 90 млн за попередній період» (йдеться про обсяги фінансування НУО в країнах Східного партнерства – України, Молдови, Білорусі, Грузії, Вірменії та Азербайджана) [429].

Крім чисельних європейських інституцій у контексті міжнародної фінансової підтримки варто згадати про USAID – агентство США з міжнародного розвитку. Головна місія USAID в Україні полягає у наданні допомоги в процесі переходу країни до демократії та ринкової економіки. USAID також підтримує діяльність, спрямовану на зменшення негативних наслідків перехідного періоду для найвразливіших верств населення [427].

Слід зазначити, що за сприяння USAID проводяться соціологічні дослідження, вивчається думка громадськості та виявляються основні проблеми, у тому числі на шляху до реалізації муніципальної реформи [430].

Не залишились осторонь міжнародні партнери й у питанні надання допомоги на відновлення зруйнованих та деокупованих територій.

Зокрема, у грудні 2022 р. Міністерство розвитку громад та територій України у партнерстві з Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» розробили Методичні рекомендації щодо

міжнародного муніципального партнерства, що базуються на методології Ради Європи City to City Cooperation [274].

За допомогою цих Методичних рекомендацій голови громад можуть налагодити міжнародні зв'язку та вступати у міжнародне партнерство, зокрема з метою отримання міжнародної допомоги на відновлення окремих пошкоджених внаслідок бойових дій об'єктів – охорони здоров'я, освітніх, культурних закладів тощо.

За інформацією Міністерства розвитку громад та територій станом на середину 2023 р. було підписано 1431 договір про міжнародне партнерство. Загалом громади мають партнерства з муніципалітетами загалом 52 країн; найбільше партнерств українські громади мають з містами та мінами Польщі (501 партнерство, або 39% від верифікованого переліку). Серед інших країн – Угорщина (122), Німеччина (86), Румунія (83), Словацька Республіка (56), Литва (50), Чеська Республіка (39), Грузія (28), Болгарія (25), Італія, Латвія і Франція (по 22) [431].

У цьому контексті також слід згадати такий інститут взаємодії територіальних громад, як агломерація, яка у класичному розумінні розглядається як більш тісна та сутнісно більш глибока взаємодія між територіальними громадами міст, спрямована на вирішення нагальних проблем місцевого значення (наприклад, ремонт доріг, утилізація відходів, благоустрій територій спільного користування, утворення спільних комунальних підприємств тощо), а також утворювана з метою забезпечення перспективного розвитку територій (наприклад, утворення спільних комунальних підприємств з метою залучення інвестицій на реалізацію глобальних завдань розвитку територій тощо).

Вказаний інститут не знайшов свого закріплення у національному законодавстві, проте фактично агломерації в Україні існують уже досить давно. Крім того, наявні деякі наукові та правові напрацювання щодо бачення найбільш ефективної для України моделі утворення агломерацій, способу їх легітимізації тощо.

Зокрема, станом на середину 2023 р. на території України утворені такі агломерації: Білоцерківська, Вінницька, Дрогобицько-Трускавецька, Житомирська, Запорізька, Івано-Франківська, Кам'янець-Подільська, Київська, Краматорсько-Слов'янська, Криворізька, Кременчуцько-Світловодська, Кропивницька, Лисичансько-Сєверодонецька, Луцька, Львівська, Маріупольська, Мелітопольська, Миколаївська, Мукачівська, Нікопольсько-Марганецька, Одеська, Павлоградська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Ужгородська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська.

Окремо необхідно згадати постанови Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2021 р. № 1324 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України» [189] та від 15 листопада 2022 р. № 1279 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту “Проект розвитку міської інфраструктури – 2”» [432], а також розпорядження Уряду від 30 грудня 2022 р. № 1219-р «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад» [433].

Цими актами визначено порядок надання державної допомоги на відновлення пошкоджених об'єктів критичної інфраструктури, енергетики, інших пошкоджень. Зокрема, у Плані дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад передбачено: Реалізація заходів для привертання міжнародної технічної допомоги з метою відновлення пошкодженої чи зруйнованої інфраструктури населених пунктів включає відновлення пошкоджених соціальних об'єктів, таких як заклади освіти, культури, фізичної культури та спорту, охорони здоров'я, соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори, наукові установи, заклади соціального захисту населення та інші. Також відновлюються об'єкти

фізичної інфраструктури електронних комунікацій, транспорту, торгівлі, громадського харчування, об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури, такі як автомобільні дороги, мости, шляхопроводи, естакади, надземні та підземні пішохідні переходи, транспортні розв'язки, будівлі адміністративного призначення та інші об'єкти [434].

На підставі проведеного дослідження слід зробити такі висновки.

1. Для сприяння об'єднанню (приєднанню) територіальних громад, державна підтримка надається у різних формах, включаючи інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову допомогу. Кожна з цих форм має своє важливе значення для стимулювання та підтримки процесу об'єднання територіальних громад у рамках муніципальної реформи. Варто зауважити, що жодна з цих форм державної підтримки не може бути вважана менш важливою або більш важливою, оскільки лише комплексний підхід у цій сфері забезпечує ефективне вирішення завдань децентралізації.

2. Тенденцією останніх років стало й те, що на доповнення встановленим національним законодавством формам державної підтримки, з'явилися міжнародні інституції, які сприяють реалізації реформ в Україні. Разом з тим, надання фінансової підтримки міжнародними організаціями, зокрема, у формі грантів або позик покладає на державу певні зобов'язання щодо здійснення реформаційних змін, відтак, до такої підтримки слід відноситись із певним застереженням, щоб не допустити надмірного та невиправданого втручання міжнародних організацій у суверенну волю Українського народу. Після початку повномасштабного вторгнення в Україну на перший план вийшло завдання захисту територіальної цілісності держави, для чого значна частина державного фінансування спрямована саме на обороноздатність; частина коштів також спрямовується на відновлення пошкоджених об'єктів на деокупованих територіях та територіях, що постраждали від військових дій; переважною формою державної підтримки є сприяння налагодженню міжнародного регіонального партнерства, залучення міжнародної технічної допомоги для цих цілей.

3. Правова природа державної підтримки об'єднання (приєднання) територіальних громад полягає у тому, що: по-перше, держава певною мірою зацікавлена у «самостійності» територіальних громад, у зв'язку з чим, надаючи підтримку, вона тим самим стимулює та активізує процес об'єднання (приєднання), тобто формування спроможних територіальних громад; по-друге, держава несе відповідальність за стан розвитку її окремих регіонів, відтак, вирішення проблем регіонального розвитку є одним з основних завдань держави; по-третє, у формуванні дохідної частини Державного бюджету України, за рахунок якого здійснюється фінансування державної підтримки об'єднання територіальних громад, приймають участь, у тому числі члени територіальної громади – громадяни, суб'єкти господарської діяльності тощо, відтак, розподіл бюджетних коштів у формі державної підтримки є проявом принципу соціально-економічної справедливості.

4.4. Організаційно-правові засади взаємодії об'єднаної територіальної громади з іншими суб'єктами муніципально-правових відносин

Об'єднана територіальна громада може вступати у муніципально-правові відносини також з іншими суб'єктами, у числі яких варто виділити судові та правоохоронні органи, суб'єктів господарської діяльності, громадські організації, окремих громадян тощо. Правовідносини взаємодії, що складаються між об'єднаною територіальною громадою та зазначеними суб'єктами, мають певні особливості, зумовлені характером таких правовідносин.

Передусім варто зазначити, що об'єднана територіальна громада може вступати у правовідносини взаємодії з судовими та правоохоронними органами переважно через органи місцевого самоврядування, у той час, як із суб'єктами господарської діяльності, громадськими об'єднаннями та окремими громадянами об'єднана територіальна громада може взаємодіяти

як безпосередньо, так і через представницькі органи. У деяких випадках має місце трьохстороннє взаємодія: орган місцевого самоврядування – громада – третій суб'єкт (орган державної влади, суб'єкт господарської діяльності).

Так, правовою основою взаємодії органів місцевого самоврядування із судами є ст. 18-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10].

Огляд судової практики у справах, стороною яких є орган місцевого самоврядування, доводить, що останній досить часто звертається до суду, як позивач або виступає відповідачем. Разом з тим, говорячи про правовідносини взаємодії органів місцевого самоврядування та судових органів, мається на увазі не лише реалізація повноважень кожного із зазначених органів, у тому числі у сфері правосуддя, але й здійснення спільних завдань.

Визначаючи правову природу взаємодії органів державної влади із судовими органами, М. Й. Вільгушинський зазначив, що проблемною та малодослідженою сьогодні є взаємодія судових органів з муніципальною владою, яка нарівні з державною владою у якості повноцінного суб'єкта управління суспільними справами на місцевому рівні також бере участь у забезпеченні організації діяльності судової системи [435, с. 18].

Зокрема, механізм взаємодії органів місцевого самоврядування та судових органів (передусім судів) ґрунтується на тому, що органи місцевого самоврядування є органами, що діють від імені та в інтересах відповідної територіальної громади (об'єднаної громади), тобто представляють її у відносинах з органами державної влади, іншими суб'єктами. Формою такого представництва є передусім звернення до суду в інтересах громади та для їх захисту. Водночас, спільна зацікавленість судових органів (які не обмежуються судами, а також включають Державну судову адміністрацію та її територіальні управління) та представницьких органів об'єднаної територіальної громади (до яких належать не тільки органи місцевого самоврядування, але й органи самоорганізації населення, інші громадські

об'єднання) полягає у виявленні проблемних моментів у діяльності судової влади на місцях (зокрема, шляхом проведення громадського моніторингу), визначені шляхів їх усунення.

Одним із аспектів взаємодії територіальної громади (об'єднаної громади) з судовими органами є організація та надання безоплатної правової допомоги [436]. Фінансування безоплатної правової допомоги здійснюється у тому числі за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Інститут безоплатної правової допомоги, запровадження якого обумовлено метою надання кожному гарантованої Конституцією України правової допомоги, у певній мірі покладає на об'єднані територіальні громади додаткові зобов'язання щодо утворення та фінансування центрів надання первинної допомоги. При цьому, одночасно вирішується проблема доступності правосуддя для різних верств населення, що позитивно позначається, зокрема, й на рівні довіри громадян до судової влади. Тож, організацію органами місцевого самоврядування пунктів надання безоплатної правової допомоги можна вважати однією з форм взаємодії територіальної громади (об'єднаної громади) із судовими органами.

Об'єднана територіальна громада також вступає у правовідносини взаємодії з правоохоронними органами, зокрема, органами Національної поліції.

Зокрема, відповідно до ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів [437].

У науковій літературі визначається, що до організаційних форм взаємовідносин органів Національної поліції та місцевого самоврядування належить також те, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей,

районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням [438, с. 66].

Таким чином, державні правоохоронні органи зокрема, Національна поліція, вступають у взаємодію з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення громадської безпеки та порядку.

У Законі України «Про національну безпеку України» громадська безпека і порядок визначаються, як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз [439].

Відтак, саме органи місцевого самоврядування, як представницькі органи територіальної громади (об'єднаної громади), у значній мірі зацікавлені в утвердженні правопорядку на території відповідного регіону. У зв'язку з цим, органи місцевого самоврядування наділені широким колом повноважень у сфері взаємодії з органами Національної поліції, включаючи здійснення спільних заходів щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку. Одним з таких є, приміром, право висловлення недовіри керівнику органу поліції відповідного рівня.

Питання про висловлення резолюції недовіри розглядається обласною, районною або міською радою за результатами оцінки діяльності органу поліції. Питання недовіри стосується лише керівників органів (підрозділів) поліції. Таке рішення приймається кваліфікованою більшістю складу ради (не менше 2/3) та не може бути прийняте протягом року з моменту призначення керівника поліції [438, с. 66].

Взаємодія органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами також може здійснюватися у формі демократичного цивільного контролю.

До прийняття Закону України «Про національну безпеку в Україні» питання реалізації демократичного цивільного контролю за правоохоронними органами регулювалися Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [440], проте, наразі система та форми цивільного контролю, що здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування визначені в окремому розділі новоприйнятого Закону України «Про національну безпеку в Україні».

Взаємодія територіальної громади (об'єднаної громади) з судовими, правоохоронними органами, військовими формуваннями здійснюється з метою забезпечення більш ефективної реалізації важливої мети – забезпечення громадського порядку та безпеки, доступності правосуддя, законності у діяльності відповідних органів. При цьому, взаємодія із вказаними органами може виражатися у різних формах, починаючи від утворення спільних груп для реалізації певних проектів або виконання конкретних завдань, та здійсненням громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів та військових формувань.

Не менш важливе значення мають правовідносини взаємодії територіальної громади (об'єднаної громади) із суб'єктами господарської діяльності. Характеристика такої взаємодії полягає у тому, що органи місцевого самоврядування, які є представниками публічної влади на місцях, взаємодіють з господарюючими суб'єктами, які є суб'єктами приватного права. Ця взаємодія передбачає можливість встановлення правил для здійснення господарської діяльності відповідно до регіональних особливостей шляхом прийняття регуляторних актів, які є обов'язковими. Крім того, органи місцевого самоврядування можуть вступати у публічно-приватне партнерство шляхом укладання договорів з приватними суб'єктами у рамках публічно-приватного партнерства.

Нормативною засадою взаємодії відповідних органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарської діяльності є закони України

«Про місцеве самоврядування в Україні», а також «Про державно-приватне партнерство» тощо.

Стосовно першого напрямку (встановлення місцевих правил здійснення господарської діяльності) слід зазначити, що досліджуючи проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарської діяльності, деякі науковці акцентують увагу на тому, що однією з найбільш актуальних проблем у формуванні стану розвитку регіонів є високий рівень адміністративних бар'єрів для компаній, що ведуть бізнес. Ці бар'єри характеризуються як сукупність рішень публічно-владних суб'єктів щодо встановлення правил ділової активності на ринку, відповідність яким є важливою умовою для проведення такої діяльності [441, с. 24].

Фактично, під адміністративними бар'єрами розуміються непереборні перешкоди, які встановлюються органами державної влади (на центральному рівні) або органами місцевого самоврядування (на регіональному рівні) і які необґрунтовано (надмірно, необґрунтовано) обмежують або ускладнюють господарську діяльність, супроводжуються непропорційними адміністративними процедурами, формальностями або високими податковими тягарями і т.д.

При цьому, у науковій літературі висловлюється думка про те, що найбільш поширеними є наступні адміністративні бар'єри, які можна об'єднати у такі групи:

1) отримання доступу до ресурсів, включаючи оформлення права власності на них (реєстрація речового права, включаючи право власності, реєстрація зміни статусу компанії, доступ до кредитів, лізинг приміщення або засобу виробництва тощо);

2) отримання (оформлення) права на здійснення деяких видів господарської діяльності;

3) дискримінація у поточній економічній діяльності [441, с. 24].

На сьогодні в Україні відбувається процес реформування господарської діяльності, який доповнює муніципальну реформу. У рамках цієї реформи

розробляються та впроваджуються механізми саморегулювання, які мають на меті частково замінити централізоване державне регулювання господарської діяльності.

Так, відповідно до Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 308-р, членство у саморегулювних організаціях за загальним правилом є добровільним, якщо інше не передбачено спеціальними законами [442].

Відтак, однією з вагомих реформ, яка планується та частково реалізується в Україні, є реформа дерегуляції, спрямована на розширення правових відносин між місцевим самоврядуванням та бізнесом та перехід до партнерських взаємовідносин.

Важливим і широко поширеним засобом взаємодії між органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарської діяльності є організація та проведення громадського обговорення регуляторних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування. Ця форма взаємодії визначена в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

У науковій літературі з цього приводу зазначається, що останнім часом спостерігається практика поверхневого проведення оцінки результативності (аналізу регуляторного впливу) регуляторних актів. Дослідники вказують на кілька поширених помилок у цій практиці: використання спрощеної моделі аналізу користі та витрат регуляторними органами без належного обґрунтування; необґрунтована імітація можливостей кількісного обрахунку розмірів користі та витрат регуляторними органами; зведення важливої процедури оцінки користі та витрат до простого текстового опису найочевидніших загальних переваг та витрат [443].

Деякі науковці пропонують розв'язати цей недолік, покладаючи на органи місцевого самоврядування та виконавчої влади обов'язок систематично підвищувати освітній рівень фахівців, які займаються

розробкою проектів регуляторних актів. Це допоможе уникнути ситуацій, коли приймаються регуляторні акти, які можуть завдати економічної шкоди регіону. За думкою вчених, важливо залучати фахівців з відповідної сфери до розробки аналізів регуляторного впливу та звітів про результативність регуляторних актів. Це дозволить належним чином підготувати документи та виявити реальну економічну ситуацію, яку створює регуляторний акт у відповідній сфері господарських відносин. Дуже важливим є також оприлюднення проектів регуляторних актів, оскільки всебічне обговорення методів регулювання з фахівцями та суб'єктами господарювання сприятиме максимально ефективному регулюванню [444, с. 17].

В окремих випадках такі спори стають предметом розгляду в адміністративних судах.

Наприклад, в одній із справ, фізична особа звернулась до суду із позовом, у кому просила визнати протиправним та скасувати рішення міської ради «Про встановлення тарифів на перевезення населення міськими підприємствами-перевізниками в автобусах, які здійснюють пасажирські перевезення у м. Миколаєві у режимі «маршрутних таксі».

В обґрунтування позову позивач посилався на обставини порушення установленної законом процедури прийняття оспорюваного регуляторного акту, а саме недотримання положень статей 4, 5, 8, 9, 13, 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зокрема, недотримання принципу прозорості та врахування громадської думки, прийняття рішення за відсутності: аналізу регуляторного впливу, оприлюднення проекту регуляторного акту з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкритого обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю. У цій справі Верховний Суд погодився із судами першої та апеляційної інстанцій з приводу того, що недотримання вказаних вище вимог виконавчим комітетом міської ради «Про встановлення тарифів на перевезення населення міськими підприємствами-

перевізниками в автобусах, які здійснюють пасажирські перевезення у м. Миколаєві у режимі «маршрутних таксі» [445].

У іншій практичній ситуації до суду звернулось приватне підприємство з адміністративним позовом, у якому просило визнати протиправним рішення міської ради, яке стосувалося встановлення обмеження щодо продажу алкогольних напоїв у закладах торгівлі, що знаходяться на відстані менше, ніж 50 м від територій загальноосвітніх навчальних закладів та дитячих спортивних шкіл.

В обґрунтування позовних вимог позивач посилався на те, що вищевказаними рішеннями міської ради порушуються права позивача щодо здійснення підприємницької діяльності, на підставі відповідної ліцензії. Такі рішення, на думку позивача, є дискримінаційними, протизаконними, оскільки орган місцевого самоврядування вийшов за межі наданих йому законом повноважень.

Суди врахували, що спірне рішення міськради поширюється на всіх суб'єктів господарської діяльності, відтак, посилення позивача на наявність ознак суттєвого обмеження конкурентоспроможності були відхилені, а спірне рішення міськради було визнано правомірним та таким, що не підлягає скасуванню [446].

Таким чином, як вбачається з наведених спірних ситуацій, прийняття регуляторних актів органами місцевого самоврядування без попереднього обговорення проектів з зацікавленими суб'єктами господарської діяльності та іншими зацікавленими сторонами, або використання формального підходу до обговорення та аналізу регуляторного впливу таких актів, може призвести до судового суперечок та скасування цих актів у судовому порядку у разі встановлення порушень процедури їх прийняття судом. Проте, варто зазначити, що прийняття регуляторних актів органами місцевого самоврядування не тільки спрямоване на встановлення регіональних правил господарської діяльності, але й на узгодження інтересів територіальної

громади та відповідних суб'єктів господарської діяльності. Це є додатковим аргументом на підтримку використання даної форми взаємодії.

Ще однією формою взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарської діяльності є державно-приватне партнерство. Законом України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що суб'єктами такого партнерства можуть бути не тільки органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування.

Закон вказує на те, що державно-приватне партнерство може бути використано в різних галузях, зокрема:

пошук, розвідка родовищ корисних копалин та видобування, за винятком угод про розподіл продукції;

виробництво, транспортування та постачання тепла, а також розподіл і постачання природного газу;

будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, аеродромних злітно-посадкових смуг, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, а також морських і річкових портів та їх інфраструктури;

машинобудування;

збір, очищення та розподіл води;

системи охорони здоров'я тощо [447].

Отже, така форма взаємодії між органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарської діяльності, як державно-приватне партнерство, реалізується виключно у договірному порядку.

У межах даного дослідження також необхідно окремо зупинитися на взаємодії об'єднаної територіальної громади зі своїми членами – громадянами.

З цього приводу варто зазначити, що територіальну громаду (об'єднану громаду), яка є самостійним суб'єктом муніципально-правових відносин, помилково було б ототожнювати з її членами, оскільки громада не є простою сукупністю її членів, а характеризується організаційною та правовою відособленістю, є самостійним носієм муніципальних прав та обов'язків та

первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Разом з тим, покликанням територіальної громади (об'єднаної громади) є захист прав та інтересів кожного зі своїх членів, а також спільних інтересів громади.

У науковій літературі у числі механізмів міжсекторного партнерства виокремлюють: безпосередню участь громадян в управлінні державними справами та у роботі органів місцевого самоврядування; соціальний контракт (делегування частки управлінських повноважень органам самоорганізації населення); соціальне проектування (участь громадськості у прийнятті концептуальних управлінських рішень через створення та функціонування консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування) [448].

Таким чином, взаємодія територіальної громади (об'єднаної громади) з громадянами – членами такої громади ґрунтується на конституційних принципах народовладдя, відповідно до яких кожний громадянин має право безпосередньо або через представницькі органи приймати участь в управлінні державою, включаючи регіональний рівень. Так, однією з форм безпосередньої демократії на місцевому рівні є участь громадян у зборах (громадських слуханнях) з метою прийняття рішення щодо об'єднання територіальних громад. При цьому, досить часто неврахування громадської думки у процесі об'єднання громад, призводить до нівелювання мети, з якою формується об'єднана територіальна громада.

З аналізу судової практики [449; 450; 451] слідує висновок про те, що непоодинокими є випадки звернення окремих громадян або груп громадян із позовами до суду, у яких підіймається питання про скасування рішення про об'єднання (приєднання) територіальних громад, у в'язку з тим, що при прийнятті цього рішення не було враховано думку громадян (або більшої їх частини), не належним чином організовано вивчення громадської думки тощо. Означене є найбільш частою підставою для скасування рішення про об'єднання (приєднання) територіальних громад у судовому порядку.

Основною причиною виникнення наведених вище проблеми, що виявляються у процесі взаємодії територіальної громади (об'єднаної громади) зі своїми членами (окремими громадянами), є недостатній рівень сформованості громадянського суспільства в Україні.

Як зазначають з цього приводу деякі науковці, найбільш гострими проблемами громадянського суспільства в Україні є:

- продовжуються тенденції до недостатньої прозорості, закритості та надмірної бюрократії (навіть пуризму) у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, замість встановлення ефективного діалогу з суспільством;

- податкове навантаження не сприяє стимулюванню діяльності та розвитку громадських організацій та їх підтримки вітчизняними благодійними установами;

- більшість громадських організацій не має доступу до державної фінансової підтримки та внутрішньої благодійної підтримки;

- потенціал громадських організацій щодо надання соціальних послуг населенню не використовується на повну міру [452].

Відтак, вирішення наведених вище проблем у значній мірі сприятиме формуванню безпосередніх форм місцевої демократії, що у свою чергу матиме важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні.

При цьому, необхідно погодитись з думкою науковців, які зазначають, що основною метою розвитку безпосередніх форм місцевої демократії є:

- 1) формування територіальних громад, спроможних висувати місцеві ініціативи (проекти) та здійснювати ефективне управління проектами;

- 2) складання недискримінаційної та прозорої процедури відбору та об'єктивних критеріїв щодо вибору найоптимальніших місцевих рішень, які спрямовані на узгодження інтересів членів відповідної громади;

- 3) забезпечення узгодженості місцевих ініціатив з місцевою стратегією розвитку громад під час вибору оптимального рішення, визначаючи

пріоритетність цих рішень відповідно до їх можливості у досягненні цілей та завдань цієї стратегії тощо [453].

Проведене у даному підрозділі дослідження дає підстави для наступних висновків.

1. Взаємодія територіальної громади (об'єднаної громади) з судовими, правоохоронними органами, військовими формуваннями здійснюється з метою забезпечення більш ефективної реалізації важливої мети – забезпечення громадського порядку та безпеки, доступності правосуддя, законності у діяльності відповідних органів, та виражатися у формах: утворення спільних груп для реалізації певних проектів або виконання конкретних завдань, здійсненням громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів та військових формувань.

2. Для розвитку безпосередніх форм місцевої демократії у правовідносинах взаємодії територіальної громади (об'єднаної громади) зі своїми членами – громадянами та юридичними особами необхідно розвивати (популяризувати, заохочувати) активну громадську позицію на місцевому рівні шляхом, зокрема, організації та проведення інформаційно-просвітницьких та роз'яснювальних заходів серед населення та представників місцевої влади (тренінгів, семінарів, круглих столів тощо), підвищення відповідальності представників місцевої влади (органів місцевого самоврядування) за невиконання рішень та завдань поставлених громадою перед місцевою владою, підвищення прозорості місцевої бюджетної політики (запровадження періодичної фінансової звітності органів місцевого самоврядування) тощо.

Висновки до розділу 4

1. Правовідносини об'єднаної територіальної громади, органів місцевого самоврядування з урядом та центральними органами виконавчої влади формуються за двома основними принципами: 1) рівноправного партнерства (співробітництво, взаємодія), за якого державні органи

виконавчої влади та органи місцевого самоврядування вступають у правовідносини для реалізації спільних завдань та цілей на умовах взаємної зацікавленості; 2) влади-підпорядкування, за якого один із суб'єктів правовідносин реалізує управлінські функції (переважно контрольні) по відношенню до іншого (державний контроль, громадський контроль).

2. З метою удосконалення та подальшого розвитку правовідносин взаємодії об'єднаної територіальної громади з вищим та центральними органами виконавчої влади необхідно: 1) підвищення ролі правовідносин взаємодії між об'єднаною територіальною громадою та органами державної виконавчої влади, що ґрунтуються на рівноправному партнерстві суб'єктів; 2) поступове зниження державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування шляхом підвищення спроможності об'єднаних громад та, відповідно, їх самостійності та відповідальності; 3) стимулювання розвитку місцевої демократії шляхом прямого залучення громадськості, а також представників об'єднаних територіальних громад, до процесу обговорення та вирішення питань місцевого значення та формування державної політики в галузі регіонального розвитку.

3. З метою оптимізації взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування пропонується наступне: розширити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» новою статтею, що чітко визначає напрями (сфери) та форми взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади; класифікувати питання, які належать до компетенції місцевих державних адміністрацій, визначивши, що при їх вирішенні останні зобов'язані проводити обов'язкові консультації з громадою (об'єднаною громадою); чітко розмежувати сфери відповідальності органів місцевого самоврядування відповідного рівня та місцевих державних адміністрацій в межах кожної предметної сфери відання, що включає компетенцію цих органів; впровадити інститут префекта, прийнявши Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» з

урахуванням, зокрема, чітко визначеного переліку конституційних повноважень префекта.

4. Правова природа державної підтримки об'єднання (приєднання) територіальних громад полягає у тому, що: по-перше, держава певною мірою зацікавлена у «самостійності» територіальних громад, у зв'язку з чим, надаючи підтримку, вона тим самим стимулює та активізує процес об'єднання (приєднання), тобто формування спроможних територіальних громад; по-друге, держава несе відповідальність за стан розвитку її окремих регіонів, відтак, вирішення проблем регіонального розвитку є одним з основних завдань держави; по-третє, у формуванні дохідної частини Державного бюджету України, за рахунок якого здійснюється фінансування державної підтримки об'єднання територіальних громад, приймають участь, у тому числі члени територіальної громади – громадяни, суб'єкти господарської діяльності тощо, відтак, розподіл бюджетних коштів у формі державної підтримки є проявом принципу соціально-економічної справедливості.

5. Взаємодія територіальної громади (об'єднаної громади) з судовими, правоохоронними органами, військовими формуваннями здійснюється з метою забезпечення більш ефективної реалізації важливої мети – забезпечення громадського порядку та безпеки, доступності правосуддя, законності у діяльності відповідних органів, та виражатися у формах: утворення спільних груп для реалізації певних проектів або виконання конкретних завдань, здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів та військових формувань.

6. Для розвитку безпосередніх форм місцевої демократії у правовідносинах взаємодії територіальної громади (об'єднаної громади) зі своїми членами – громадянами та юридичними особами необхідно розвивати (популяризувати, заохочувати) активну громадську позицію на місцевому рівні шляхом, зокрема, організації та проведення інформаційно-просвітницьких та роз'яснювальних заходів серед населення та

представників місцевої влади (тренінгів, семінарів, круглих столів тощо), підвищення відповідальності представників місцевої влади (органів місцевого самоврядування) за невиконання рішень та завдань поставлених громадою перед місцевою владою, підвищення прозорості місцевої бюджетної політики (запровадження періодичної фінансової звітності органів місцевого самоврядування) тощо.

РОЗДІЛ 5.

ОСНОВНІ НЕДОЛІКИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

5.1. Недоліки законодавчого забезпечення процесу формування об'єднаної територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин

Місцеве самоврядування гарантовано Європейською Хартією місцевого самоврядування [62], а також Конституцією України [15]. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста [10].

У зв'язку з цим, успішне завершення реформи децентралізації в Україні, визначення способів формування територіальної (об'єднаної) громади як одного з важливих інститутів громадянського суспільства потребує вирішення основних проблеми формування об'єднаної територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин.

Так, О. Євтушенко зазначає, що місцеве самоврядування – це система взаємовідносин, що формуються навколо розподілу влади на місцевому рівні між політичними суб'єктами. Основу цієї системи складають органи місцевого самоврядування, які взаємодіють з місцевими партіями, громадськими організаціями, засобами масової інформації, лобістськими групами та політичними лідерами. Місцеве самоврядування виступає як важливий елемент політичної системи громадянського суспільства, який організовує контроль за ресурсами місцевої спільноти, що передані йому державою та населенням. Цей інститут стає важливим складником політичної системи суспільства, оскільки сприяє спільному інтересу держави та громадянського суспільства [454, с. 69].

У свою чергу, О. Р. Сергєєва наводить такі аргументи на підтвердження концепції щодо віднесення місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта до інститутів громадянського суспільства: 1) завдяки відокремленню громадянського суспільства від держави та наявності власних цілей та завдань, місцеве самоврядування та його суб'єкти подібно до інститутів громадянського суспільства також функціонують незалежно від органів державної влади; 2) сучасне місцеве самоврядування, що є результатом самоорганізації населення, має риси як владного, так і суспільного інституту; 3) сучасні принципи та форми організації місцевого самоврядування виникли внаслідок складного процесу пошуку компромісу та узгодження інтересів суспільства та держави; 4) місцеве самоврядування є однією з проявів демократії; 5) створення ефективної системи місцевого самоврядування відбувається на певному етапі розвитку громадянського суспільства [455, с. 403].

Отже, територіальна (об'єднана) громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування характеризується усіма основними ознаками інституту громадянського суспільства, про що свідчить, зокрема, її особливе становище у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування [456, с. 56-59].

При цьому необхідно погодитись з думкою науковців, які зазначають, що територіальна громада лише тоді стає самостійною сформованою одиницею громадянського суспільства, коли більшість її членів буде ідентифікувати себе з нею, усвідомлюючи наявність спільних інтересів і сприяючи їх реалізації. Процес становлення територіальної громади передбачає перетворення ординарної сукупності індивідів на єдину спільноту [457, с. 335].

Так, В. Ф. Погорілко вважає, що громадянське суспільство можна описати як динамічну і самоорганізовану сферу публічно-правових відносин, що формується вільними і рівними громадянами та їх об'єднаннями. Це сукупність взаємодій, які сприяють формуванню соціального капіталу і

забезпечують контроль над діями державних органів. Громадянське суспільство є неодноразовим суб'єктом публічно-правових відносин, але складається з різноманітних учасників, які взаємодіють, змінюються і впливають на суспільний порядок. Воно є основою демократії і важливим фактором у будівництві правової держави [252, с. 332-342].

У науковій літературі наголошується на тому, що громадянське суспільство належить до основоположних цінностей ЄС і розглядається як одна з ключових засад функціонування демократії [458, с. 242]. У грудні 2007 року було підписано Лісабонський договір [459].

Намагаючись слідувати світовим та, насамперед, європейським тенденціям, в Україні прийнято ряд нормативно-правових актів, присвячених проблемам розвитку громадянського суспільства.

Так, одним з таких актів є Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» від 27.09.2021 № 487/2021, в якому наголошується, що одним із стійких елементів громадянського суспільства є ефективна діяльність інститутів, які забезпечують громадянам та соціальним групам можливість самоорганізації, представництва і захисту своїх прав та інтересів [460].

З цього приводу варто зауважити, що традиційно у науковій літературі виділяють дві класичні концепції моделі взаємовідносин центральної та місцевої влади: модель партнерства та агентську модель. Перша модель характерна для таких держав, як США, Швейцарія, Голландія, політична система яких формувалась знизу шляхом поступового об'єднання різних місцевих співтовариств, і розглядає відносини місцевих і центральних влад як відносини партнерів, що мають спільні цілі та надають необхідні послуги населенню [461, с. 1002].

При цьому необхідно погодитись з думкою Ю. К. Маслова, який зазначає, що місцеве самоврядування є політичним інститутом, який водночас є і інститутом публічної влади, і інститутом громадянського суспільства, які у сукупності формують специфічність та певну унікальність

місцевого самоврядування як структурного елемента сучасних демократичних систем влади [462, с. 104].

Як зазначають у цьому зв'язку деякі науковці, в умовах формування демократичної, соціальної та правової державності може виникати розрив між інтересами місцевої спільноти і напрямками діяльності централізованого державного апарату. Цей розрив може бути особливо помітним на етапі початкового розвитку. Замість зосередження на пошуку способів взаємодії між державою і місцевим самоврядуванням, у центр уваги часто виступає питання «захисту» самостійності місцевого самоврядування у випадку конфлікту [461, с. 1004].

Крім того, важливим є зменшення відчутної розриву в свідомості громадян між справами, що безпосередньо стосуються кожного окремого жителя («свої» справи), і справами, що вирішуються на загальнодержавному рівні і сприймаються як політичні та віддалені, до яких пересічний громадянин майже не має прямого впливу («чужі» справи) [463, с. 48]. Тобто мова йде про внутрішню готовність громади займати активну позицію, мати бажання та можливість приймати участь у здійсненні місцевого самоврядування та брати на себе відповідальність за стан розвитку регіону.

Міністерством юстиції України у лютому 2011 року надано роз'яснення з приводу форм взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства [464].

При цьому, деякі науковці виділяють наступні форми участі інститутів громадянського суспільства у нормотворчому процесі: форми прямої та опосередкованої участі; радикальні та компромісні форми [465, с. 48].

Говорячи про можливі форми прямої участі територіальної (об'єднаної) громади у здійсненні місцевого самоврядування, необхідно зазначити, що такі визначені ст. 7 та ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]. Наприклад, у 2014 р. Центральна виборча комісія не дозволила провести місцевий референдум в м. Києві, обґрунтувавши свою відмову тим,

що в чинному законодавстві України не прописано процедуру проведення місцевих референдумів [466].

Загальні збори громадян за місцем проживання також є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (ст. 8) [467].

Особливе місце займають громадські слухання (ст. 13). Також згідно з положеннями Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право, зокрема у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів тощо [468].

Разом з тим, як зауважують деякі науковці, уже проявляються певні недоліки у ході реформи. У першу чергу вказують на те, що виконавча влада на всіх рівнях стикається з викликами, такими як недостатній професіоналізм управлінців та їх неготовність до участі в реформах. В Україні було мало ефективних реформ протягом періоду незалежності. Деякі вчені також вказують на неспроможність української системи влади швидко впроваджувати необхідні зміни в законодавство. Проблемою є також можливість внесення конституційних змін, які є необхідними для повноцінної адміністративно-територіальної реформи в Україні [469, с. 21].

Так, у Польщі, Болгарії, Естонії, Латвії та ін. країнах загально визнаним є підхід, відповідно до якого територія місцевої спільноти повинна володіти достатньою спроможністю для надання адміністративних послуг, а її кордони можуть бути перенесені тільки за рішенням державного парламенту, у той час як у Болгарії – діє підхід, відповідно до якого допустима кількість місцевих жителів має складати шість тисяч осіб, а в Естонії та Латвії – три з половиною та п'ять тисяч осіб відповідно [470, с. 29].

Намагаючись слідувати подібній європейській практиці, народними депутатами та іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи було

розроблено та подано на розгляд Верховної Ради України ряд законопроектів, якими, зокрема, визначено механізм об'єднання громад [60; 471], які у подальшому були відкликані їх розробниками.

Аналізуючи положення цих законопроектів, деякі науковці зазначають, що фактично пропозиції авторів зводяться до двох новацій: перша – це злиття декількох районів в один, великий; друга – це злиття районних рад цих районів в одну, об'єднану [472].

Друге питання, яке постає при механічному злитті територій районів – наскільки раціонально сформовані існуючі райони та якими виявляться нові, що тільки пропонуються створити. На прикладі Херсонської області акцентується увага на значній відмінності між районами за розміром та населенням [472].

Приміром, Т. О. Астапова запропоновано ряд важливих заходів для укріплення взаємодії між місцевими органами влади та населенням, таких як щорічна публікація звітів про свою роботу для забезпечення прозорості дій місцевих влад; підтримка розвитку волонтерських ініціатив тощо [473, с. 11].

У свою чергу О. В. Батанов та В. В. Кравченко пропонують за прикладом деяких європейських держав запровадити інститут муніципальних омбудсманів, що, на думку науковців, впровадження нового органу, який забезпечує захист прав громадян у сфері місцевого самоврядування, має потенціал для усунення прогалин, які існують у системі захисту прав людини. Це не лише позитивно вплине на ефективність місцевого самоврядування та громадянського суспільства в цілому, але й доповнить існуючу систему гарантій прав громадян. Такий орган стане новим каналом для жителів територіальних громад, який забезпечить їм захист їх прав у випадках порушення або обмеження [463, с. 49-50].

У цьому аспекті необхідно звернути увагу, що Верховна Рада України своєю постановою від 17 липня 2020 р. № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» здійснила заходи, спрямовані на укрупнення районного поділу у межах кожної області. Наприклад, у Київській області замість 25

районі утворено 7 районів: Білоцерківський, Бориспільський, Броварський, Бучанський, Вишгородський, Обухівський та Фастівський [474]. Аналогічним чином укрупнено райони й у інших областях України. Це призвело, відповідно, до скорочення кількості районних рад, що було одним із важливих мотивів, покладених в обґрунтування необхідності укрупнення території районів.

Зокрема, в Пояснювальній записці до проекту вищезгаданої постанови наводилися такі прогнозні розрахунки, які здійснювалися виходячи із обсягу фактичних видатків на утримання районних рад у 2019 році, прогнозованого зменшення кількості районних рад та прогнозних показників індексу споживчих цін (ІСЦ), відображених у інфляційному звіті НБУ за квітень 2020 року (показник ІСЦ на 2020 рік – 6,0%, 2021 рік – 5,0%, 2022 рік – 5,0%, 2023 рік – 5,0%): зменшення кількості районних рад призведе до зменшення витрат місцевих (районних) бюджетів: у 2021 році – на 1,4 млрд грн, у 2022 році – на 1,4 млрд грн, у 2023 році – на 1,5 млрд грн [475].

При цьому не менш важливе значення має розвиток засад місцевої демократії, адже без наділення територіальної (об'єднаної) громади реальними повноваженнями у цій сфері, не можливо вести мову про її становлення як інституту громадянського суспільства.

З цього приводу слушною видається думка С. В. Матяж щодо доцільності, на підставі досвіду країн Центральної Європи, запровадити в Україні практику утворення дорадчих органів самоврядування, які що знаходяться у підпорядковані територіальних одиниць певних громад [470, с. 29].

Заслуговує на увагу також пропозиція деяких науковців, які пропонують на підставі застосування досвіду окремих європейських держав більш детально врегулювати питання здійснення господарської діяльності громадами (об'єднаними громадами). Зокрема, К. В. Павлюк та І. В. Іголкін у якості прикладу наводять досвід Німеччини. Законодавством цієї держави дозволяється громаді здійснювати господарську діяльність у разі дотримання

таких принципів: наявність публічної мети, тобто мети задоволення суспільних потреб та інтересів (при цьому публічній цілі не відповідає діяльність, яку здійснюють громада або її підприємство з метою отримання прибутку); відповідність підприємницької діяльності громади за обсягом і характером управлінському та фінансово-економічному потенціалу громади; принцип субсидіарності: публічна мета найбільш ефективніше може бути досягнута через економічну діяльність громади (громада діє субсидіарно) [476, с. 421].

З цього приводу слід зазначити, що відповідно до ст. 2 ГК України органи місцевого самоврядування можуть наділятися господарською компетенцією, яка у силу приписів ст. 8 цього кодексу реалізується від імені відповідної комунальної установи. Разом з тим, питання здійснення господарської діяльності територіальними громадами (об'єднаними громадами) належним чином не урегульоване, відтак, пропозиція науковців у цій сфері видається слушною.

Досліджуючи питання міського самоврядування А. Т. Назарко, для підвищення ефективності участі територіальної громади міста у реалізації функцій міського самоврядування, вважає необхідним належним чином регулювати та вдосконалювати у статутах територіальних громад форми безпосередньої демократії у системі міського самоврядування з питань: конкретизації повноважень міської ради стосовно розгляду місцевих ініціатив, включаючи прийняття проекту рішення за основу у повному обсязі чи частково, відхилення чи направлення проекту рішення на доопрацювання з обов'язковою участю членів ініціативної групи та внесенням проекту рішення на пленарне засідання міської ради; закріплення обов'язку міських рад враховувати пропозиції громадськості та визначення встановлених термінів для аргументування відмови від виконання рішень громадських слухань; установлення права на оскарження рішень міської ради про відхилення місцевої ініціативи або пропозиції громадських слухань на

законодавчому рівні в порядку, визначеному чинним законодавством України та Регламентом міської ради [477, с. 17-18].

Таким чином, у результаті проведеного у даному підрозділі дослідження можна зробити наступні узагальнюючі висновки.

1. Ознаками територіальної (об'єднаної) громади як інституту громадянського суспільства є те, що: 1) вона є відмінним та відокремленим від державної влади відносно організаційно-інституційним утворенням, яке об'єднує мешканців території населеного пункту (декількох населених пунктів); 2) вона є активним учасником публічного управління на місцевому рівні, насієм місцевої влади; 3) вона володіє реальною здатністю та бажанням під власну відповідальність здійснювати публічну владу на місцевому рівні, вирішувати питання місцевого значення; 4) у держави наявний правовий механізм забезпечення участі територіальної (об'єднаної) громади у здійсненні публічного управління, як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях; 5) вона є частиною політичної системи держави, складає один із її рівнів, оскільки приймає безпосередню участь у формуванні представницьких органів публічного управління на місцевому рівні та здатна здійснювати реальний вплив на політичну організацію у державі.

2. Головними проблемами становлення територіальної (об'єднаної) громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин є: 1) нерозробленість на законодавчому рівні механізмів забезпечення прямої участі об'єднаної територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема, відсутність відповідальності за неврахування обов'язкових рішень громади під час прийняття нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування; 2) непослідовність прийняття деяких законодавчих актів у сфері об'єднання територіальних громад, механізація цього процесу без урахування особливостей та реальних потреб відповідних регіонів.

3. На підставі позитивного європейського досвіду у сфері формування об'єднаної територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-

правових відносин можна визначити такі способи подальшого її розвитку: 1) розробити національну стратегію формування нового іміджу територіально (об'єднаної) громади як активного та відповідального суб'єкта місцевого самоврядування; 2) запровадити інститут муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування та інші механізми позасудового забезпечення виконання управлінських рішень територіальної (об'єднаної) громади; 3) прийняти закон про місцевий референдум та інші форми прямої участі територіальної (об'єднаної) громади у здійсненні місцевого самоврядування.

5.2. Шляхи розвитку конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади у муніципальних правовідносинах

Одним із пріоритетних завдань муніципально-правової реформи, яка триває в Україні, є розвиток конституційно-правового статусу місцевого самоврядування в цілому та об'єднаної територіальної громади, зокрема. При цьому слід враховувати, що конституційно-правовий статус об'єднаної територіальної громади як первинного суб'єкта здійснення місцевого самоврядування має складну структуру, що включає декілька елементів. Кожний з цих елементів потребує розвитку з урахуванням європейського досвіду та на підставі завдань муніципально-правової реформи.

Визначаючи напрямки розвитку конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади, передусім слід з'ясувати розріз структури конституційного статусу.

Зокрема, І. І. Дахова, характеризуючи структуру конституційно-правового статусу уряду, доходить до висновку, що конституційно-правовий статус цього органу є сукупністю таких основних елементів: правосуб'єктність уряду, принципи його діяльності, компетенція, склад і статус окремих членів уряду, відповідальність уряду за свою діяльність [479, с. 46].

Інші науковці у структурі конституційно-правового статусу державного органу виокремлюють: 1) місце та роль в суспільстві та державі, а також їх соціально-політичне значення; 2) загальна правоздатність як основа для включення суб'єкта до конституційно-правових відносин; 3) права, обов'язки, компетенція та повноваження; 4) гарантії стабільності та реального правового стану – це система правових умов, інструментів і заходів, що забезпечують перетворення нормативних установ на фактичний стан державного органу в певній сфері держави та суспільства [480, с. 32].

Подібної думки стосовно структури правового статусу колегіального суб'єкта правовідносин дотримуються й інші науковці [481, с. 26; 482, с. 46; 483, с. 50-52; 484, с. 190].

Зважаючи на те, що об'єднана територіальна громада має ознаки колегіального суб'єкта конституційних та муніципально-правових відносин, відтак, є підстави вважати, що структурні елементи її конституційно-правового статусу є подібними до тих, що виокремлюються у структурі статусу колегіального органу.

З цього приводу необхідно погодитись з думкою А. О. Шевченко про те, що соціально-правова структура територіальної громади, яка є складним явищем з багатьма аспектами, представляє собою складну форму організації на публічних засадах в межах конкретної території. Територіальна громада є базовим елементом територіального устрою та є частиною державної території з чітко визначеними межами. Вона виступає просторовою основою для функціонування суб'єктів місцевого самоврядування [457].

Визначаючи структуру конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади, необхідно виходити із положень ст. ст. 140-146 Конституції України. На підставі аналізу вказаних конституційних норм та наукової концепції можна дійти до висновку про те, що структуру конституційно-правового статусу територіальної (об'єднаної) громади складають такі елементи: 1) мета, завдання та принципи реалізації територіальною (об'єднаною) громадою функцій місцевого самоврядування;

2) гарантії діяльності територіальної (об'єднаної) громади; 3) повноваження територіальної (об'єднаної) громади; 4) муніципально-правова відповідальність виборних осіб та органів місцевого самоврядування, що формуються громадою.

Так, окреслюючи напрями розвитку конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади, слід зазначити, що одним з елементів, який потребує певного удосконалення, є гарантії здійснення громадою функцій місцевого самоврядування.

У науковій літературі гарантії місцевого самоврядування визначаються, як необхідні для ефективного виконання повноважень місцевого самоврядування і забезпечення його безперешкодної участі у вирішенні місцевих питань, необхідно створити сприятливе середовище та спеціальний механізм, які дозволяють відповідній територіальній громаді виражати свою волю і інтереси [485, с. 16].

Інші науковці розглядають гарантії місцевого самоврядування як ті політичні, економічні, соціальні умови, духовні принципи та цінності суспільства, а також організаційні механізми створюють передумови для визнання, встановлення та розвитку місцевого самоврядування. Вони забезпечують стабільність, послідовність і стійкість в організації та функціонуванні місцевого самоврядування, а також створюють реальні можливості для повного виконання його завдань [486, с. 18].

Таким чином, гарантії здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування є тими механізмами правового, організаційного, інституційного, фінансового та іншого характеру, за допомогою яких створюються сприятливі умови для можливості та реальної здатності виконувати територіальними (об'єднаними) громадами завдань та функцій місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування гарантоване на міжнародному та національному конституційному рівнях. Так, з аналізу Європейської хартії місцевого самоврядування слідує, що основними гарантіями місцевого

самоврядування є: забезпечення можливості вільного виконання виборними органами місцевого самоврядування своїх функцій, що передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності (ст. 7); здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування зі сторони державних органів здійснюється виключно у формах та випадках, визначених національним законодавством (ст. 9); визначення у конституціях або законі обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідно до здійснюваних ними повноважень (ст. 10); право органів місцевого самоврядування застосовувати основні національні засоби правового захисту (ст. 11) тощо.

Слід зазначити, що більшість з наведених у Європейській хартії місцевого самоврядування гарантій знайшли своє втілення в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (розділ IV).

Разом з тим, як вказують деякі науковці, однією з проблем сучасного стану правового регулювання гарантій місцевого самоврядування є зокрема, неповноцінна імплементація Хартії є факт відсутності у національному законодавстві визначення терміну, який має відповідне закріплення у статті 5 Хартії, – «територіальні кордони органів місцевого самоврядування» [487, с. 183].

Поряд з цим, варто зазначити, що судовий захист прав місцевого самоврядування гарантується ст. 145 Конституції України. При цьому право звертатися до суду у силу ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належить саме органам та посадовим особам місцевого самоврядування.

Однак, право громади через своїх представників, які не є органами або посадовими особами місцевого самоврядування, на судовий захист своїх прав та інтересів, у тому числі у спірних правовідносинах з органами місцевого самоврядування або органами державної влади, законодавством України не передбачено.

Крім того, на підставі аналізу судової практики у справах, що виникають зі спорів між органами місцевого самоврядування та органами державної влади [488], можна дійти до висновку про те, що суди неоднаково визначають право органу місцевого самоврядування на звернення до суду у деяких категоріях справ.

Така неоднозначність зумовлена тим, що органи місцевого самоврядування у розумінні національного законодавства є суб'єктами публічно-владних повноважень, відтак, у силу ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, системний аналіз вказаних правових норм дає підстави для висновку про те, що органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до адміністративних судів лише у випадках, прямо передбачених законами України. У свою чергу відсутність прямої вказівки у законі на право органу місцевого самоврядування звертатися до суду у конкретно визначених випадках, може бути підставою для відмови у відкритті провадження у справі.

До такого висновку, зокрема, дійшов Львівський апеляційний суд у постанові суду від 10 квітня 2018 року у справі № 813/2243/17 за позовом Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у м. Львові (як органу місцевого самоврядування – структурного підрозділу виконкому Львівської міської ради) до Державної архітектурно-будівельної інспекції України про визнання протиправними дій та скасування рішень.

У наведеній судовій справі суд першої інстанції задовольнив позовну заяву та скасував оскаржуване рішення Державної архітектурно-будівельної інспекції України, прийняте по відношенню до піднаглядного суб'єкта – органу місцевого самоврядування в особі Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю. При цьому апеляційний суд задовольнив апеляційну скаргу Львівської дирекції Українського державного підприємства поштового зв'язку «Укрпошта» (третья особа у справі), постанову Львівського

окружного адміністративного суду від 30 листопада 2017 року скасував та прийнято нову постанову, якою у задоволенні адміністративного позову відмовлено.

Задовольняючи апеляційну скаргу, апеляційний суд виходив з того, що сторони у справі є суб'єктами владних повноважень, у зв'язку з чим за відсутності між ними спору щодо реалізації їхньої компетенції у сфері контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, позов Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у місті Львові є безпідставним, оскільки пунктом 5 частини другої статті 17 КАС України (у редакції, чинній на момент звернення позивача до суду першої інстанції, тобто до 15 грудня 2017 року) було передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень.

Разом з тим, Верховний Суд спростував висновок апеляційного суду, скасував його рішення та направив справу для продовження розгляду до суду апеляційної інстанції. Суд касаційної інстанції виходив з того, що Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю в м. Львові належить до системи органів місцевого самоврядування, діє як самостійне управління та реалізує, зокрема, повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю в інтересах територіальної громади м. Львова, відтак, відповідно до ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» має право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [488].

Аналізуючи ситуацію у сфері здійснення судочинства у справах, у яких однією із сторін є орган або посадова особа місцевого самоврядування, деякі науковці зазначають, що при вирішенні питань про надання доступу таким

органам до судочинства суди мають відповісти на такі питання: чи відповідає міжнародним стандартам розгляд судом спорів за позовом органу місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади; чи є механізмом «стримування і противаги» судовий розгляд спору між окремими органами місцевого самоврядування та чи виступає він додатковою гарантією самого права місцевого самоврядування; чи було б позитивом для відповідного представницького органу місцевого самоврядування перевірка судом законності його рішення; чи впливає судове рішення (за результатами перевірки законності актів представницьких органів місцевого самоврядування) на рівень довіри судовій гілці влади з боку жителів відповідного міста/територіальна громада та засобів масової інформації [489].

Отже, для уникнення вищенаведених спірних ситуацій у контексті підвищення гарантій місцевого самоврядування в Україні доцільно: по-перше, у КАС України визначити, що суди також розглядають справи за позовами органів, посадових осіб місцевого самоврядування, а також представників територіальної (об'єднаної) громади; по-друге, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпити право територіальної (об'єднаної) громади через своїх представників захищати права та інтереси громади у судах всіх юрисдикцій.

Визначаючи напрямки удосконалення системи національних гарантій місцевого самоврядування, також необхідно враховувати окремі наукові пропозиції у цій сфері.

Зокрема, О. О. Фролов зазначає, що на сучасному етапі необхідна трансформація державної підтримки та забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Це передбачає створення комплексу необхідних правових, соціальних, організаційних та фінансових умов, які сприятимуть повноцінному, ефективному та дієвому функціонуванню місцевого самоврядування. Також необхідна послідовна, виважена та системна

державна політика, яка сприятиме розвитку та підтримці муніципальної влади [490, с. 175].

Водночас, гарантії забезпечення ефективного розпорядження органами місцевого самоврядування об'єктами комунальної власності, право територіальної (об'єднаної) громади здійснювати контроль за та розпорядженням об'єктами комунальної власності, форми та механізм здійснення такого контролю законодавством не визначений. Зазначена законодавча прогалина потребує усунення через закріплення у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» права громади здійснювати контроль та обов'язок ради звітувати перед громадою, враховувати її думку у питаннях, визначених цією статтею.

Таким чином, подальший розвиток гарантій здійснення територіальною (об'єднаною) громадою функцій місцевого самоврядування має відбуватися у напрямку розширення права територіальної (об'єднаної) громади щодо застосування правових засобів захисту своїх прав та інтересів, а також закріплення гарантій забезпечення ефективного розпорядження органами місцевого самоврядування комунальної власності.

Ще одним структурним елементом конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади є повноваження, які покладаються на відповідну громаду з метою забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування. Відтак, слід констатувати, що розширення повноважень об'єднаної територіальної громади у різних сферах її діяльності є важливим напрямом розвитку конституційно-правового статусу територіальної громади, як суб'єкта муніципально-правових відносин, зважаючи також на те, що це прямо узгоджується із завданнями євроінтеграції у рамках ратифікації Європейської конвенції місцевого самоврядування та Угоди про асоціацію України з ЄС.

Науковець О. В. Батанов з цього приводу зауважує, що наразі в Україні утверджується консервативна модель місцевого самоврядування, яка передбачає, що місцеве самоврядування фактично здійснюється лише на

рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – області й і районів – носить символічний характер. На думку вченого, впровадження в Україні європейського принципу повсюдності місцевого самоврядування потребує розширення повноважень громади та її представницьких органів [31, с. 56].

Отже, визначаючи напрями розширення повноважень об'єднаної територіальної громади, передусім, слід виходити із головних функцій, виконання яких покладається безпосередньо на територіальну громаду або делегуються нею сформованим органам місцевого самоврядування. Зокрема, виходячи зі змісту положень законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48], основними функціями місцевого самоврядування, які потребують упорядкування та удосконалення у найближчій перспективі, є функції у сфері земельних правовідносин, управління об'єктами комунальної та державної власності, а також у сфері надання адміністративних послуг, захисту публічного порядку та забезпечення публічної безпеки на місцях тощо.

У пояснювальній записці до цього законопроекту визначено, що основною його метою є розширення повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин. З цією метою розробниками проекту Закону запропоновано внести зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про оренду землі», що передбачають передачу сільським, селищним, міським радам об'єднаних територіальних громад повноважень [491].

Таким чином, проектом вказаного Закону пропонується фактично розширити повноваження органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади за рахунок наділення їх повноваження щодо розпорядження деякими категоріями земель державної власності, які розташовані у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та на яких розміщені об'єкти, що підлягають приватизації.

Слід зауважити, що прийняття відповідного Закону сприятиме узгодженню державних та місцевих інтересів у сфері земельних

правовідносин та забезпечить більш чітке розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у зазначеній сфері головним чином за принципом територіальної приналежності земельної ділянки. Однак, при цьому слід зробити однозначні та категоричні застереження щодо категорій земель державної власності, що залишаються у віданні державних органів.

На відміну від вказаного законопроекту, прийняття якого досі залишається відкритим питанням, інший проект Закону, поданий на розгляд Верховної Ради України ще у 2015 році був прийнятий 10 грудня 2015 року. Мова йде про Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», яким запропоновано спростити процедуру отримання інформації з Державного земельного кадастру [131].

Так, вказаним Законом внесені зміни, зокрема, до ст. 37-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що стосуються повноважень у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено такі делеговані повноваження, як формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону [131].

Уцілому оцінюючи вказані законодавчі зміни з позитивної сторони, необхідно вказати, що поза увагою законодавця залишається розширення повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади щодо надання адміністративних послуг у сфері містобудівної діяльності, надання дозвільних документів деяким суб'єктам підприємницької діяльності тощо.

Крім наведеного, деякі науковці, зокрема, Д. О. Скупченко, вказують на те, що необхідне введення муніципальної варті та прийняття відповідного закону, який визначатиме правові умови для поліпшення державного управління в галузі охорони правопорядку. Цей закон забезпечить

децентралізацію, захист прав і свобод людини та громадянина, а також створить організаційно-правові механізми для виконання рішень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення законності, правопорядку та захисту прав та інтересів громадян. Прийняття закону про муніципальну варту дозволить органам місцевого самоврядування створювати підрозділи правопорядку за кошти місцевих бюджетів, передаючи їм відповідні повноваження поліції громадської безпеки, що враховує принцип уникнення дублювання функцій [492].

Необхідно підтримати висловлену науковцем пропозицію, оскільки утворення муніципальної варту дозволить сформувати орган забезпечення та охорони публічної безпеки та порядку, безпосередньо підпорядкований об'єднаній територіальній громаді, з урахуванням особливостей та потреб конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Ще одним напрямом розвитку конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади є удосконалення муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування, що формуються громадою.

Так, муніципально-правова відповідальність є одним з елементів правового статусу об'єднаної територіальної громади та утворених нею органів місцевого самоврядування та інших виборних осіб. Законодавство України визначає деякі види муніципально-правових санкцій, порядок та підстави їх застосування. Разом з тим, слід констатувати, що правове регулювання інституту муніципально-правової відповідальності наразі потребує певного удосконалення, зокрема, шляхом уточнення механізмів її застосування, з огляду, зокрема, на проведення в Україні муніципально-правової реформи.

З цього приводу слід погодитись з думкою Т. М. Слободняк, яка вважає, що ключовим елементом сучасної конституційної реформи щодо децентралізації влади є, у тому числі, питання належного нормативно-

правового закріплення муніципально-правової відповідальності місцевих рад і сільських, селищних, міських голів [347, с. 350].

Застосований у даному контексті термін «відповідальність» відносно до виборних осіб та органів місцевого самоврядування передбачає його розуміння у ретроспективному та перспективному значеннях, оскільки зобов'язує відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування належним чином виконувати покладені на них повноваження, дотримуючись при цьому обов'язку діяти в інтересах територіальної громади (об'єднаної громади). У свою чергу, територіальна громада (об'єднана громада) приймає на себе відповідальність за обрання посадових осіб та представницьких органів, які спроможні прийняти на себе відповідні повноваження, здатні представляти інтереси громади, вирішувати питання розвитку регіону та інші питання місцевого значення.

Як зазначає з цього приводу В. П. Чурсін, формулу «під власну відповідальність» слід розуміти як самовідповідальність у тому сенсі, що заплановані та здійснювані рішення і дії місцевого самоврядування повинні спиратися переважно на власні (місцеві) ресурси, матеріальні та інші засоби [493].

Конкретні види муніципально-правових санкцій та підстави їх застосування до виборних осіб та органів місцевого самоврядування визначені законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» та ін.

Так, однією із муніципально-правових санкцій, які можуть бути застосовані до органів та посадових осіб територіальної громади (об'єднаної громади), та застосування якої у той же час викликає найбільше дискусій, є дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою).

Процедура відкликання депутата місцевої ради досить детально регламентована ст. ст. 38-41 Закону України «Про статус депутатів місцевих

рад». Досліджуючи визначену процедуру відкликання депутата місцевої ради, деякі науковці вказують на окремі її недоліки.

Зокрема, Т. В. Стешенко та Г. І. Саліван звертають увагу на те, що у законодавчому закріпленні умов реалізації цієї муніципально-правової санкції вбачається порушення принципу справедливості. В обґрунтування цієї думки науковці зазначають, що проведення виборів депутатів рад на різних рівнях (обласному, районному, міському, районному у місті) здійснюється за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. За цією системою половина депутатів ради (загального складу) обирається у одномандатних виборчих округах за мажоритарною системою, тоді як інша половина обирається з виборчих списків політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі. У цьому випадку виборці на рівні області, району, міста або району у місті мають можливість відкликати лише ту половину депутатів місцевої ради, яку вони обрали за мажоритарною системою, в той час як інша половина складу ради не підлягає такому впливу і залишається незмінною. Єдиний можливий, але не завжди доцільний варіант прямо вплинути на цього депутата і місцеву раду – дострокове припинення повноважень ради в цілому. Разом з тим, вчені наголошують, що це серйозна муніципально-правова санкція, яка тягне за собою серйозні витрати часу та коштів із місцевого бюджету [294, с. 117].

Необхідно погодитись з наведеною точкою зору та зазначити з цього приводу, що об'єднання територіальних громад та формування ними єдиних представницьких органів певним чином вирішить вказаний недолік.

Крім наведеної вище проблеми у сфері регулювання процедури відкликання депутата місцевої ради, яка виражається у певному порушенні принципу справедливості, необхідно вказати також на те, що сама процедура не позбавлена недоліків, оскільки є досить складною при практичному застосуванні.

Про це, зокрема, свідчить аналіз судової практики у справах про оскарження депутатами місцевих рад рішень щодо дострокового припинення

їх повноважень у порядку відкликання. При цьому, суди у своїх рішеннях майже одногосно вказують на те, що порушення визначеної процедури відкликання депутата місцевої ради є підставою для скасування відповідного рішення.

Так, наприклад, у справі № 317/526/17 [495] депутат сільської ради звернулась з позовом до Наталівської сільської виборчої комісії Запорізького району Запорізької області, в якому просила визнати неправомірними дії Комісії по завершенню перевірки дотримання вимог статей 38-40 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» та підписних листів при ініціюванні відкликання депутата Наталівської сільської ради та, як наслідок, по складанню протоколу про узагальнення підсумків збору підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, визнати протиправним та скасувати протокольне рішення Комісії про припинення її депутатської діяльності.

Характерно, що підставою для оскарження вказаного рішення стало суттєве порушення процедури відкликання, а саме: при ініціюванні відкликання депутата місцевих рад за народною ініціативою не було дотримано вимог статей 38-40 Закону України від 11 липня 2002 року №93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» щодо:

- перевірки правильності оформлення підписних листів;

- кількості підписів, що встановлена частиною першою статті 40 Закону № 93-IV;

- залучення органів ведення Державного реєстру виборців для перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах;

- залучення правоохоронних органів для вибіркової перевірки підписів громадян;

- складання протоколу про узагальнення підсумків збору підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради.

Позивач зазначила, що всі ці дії в сукупності призвели до ухвалення протиправного рішення про припинення її депутатської діяльності.

У даній справі рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій у задоволенні позову було відмовлено. Однак, Верховний Суд вказані рішення скасував, а справу направив на новий розгляд до суду першої інстанції з метою перевірки наведених у позовній заяві доводів [495].

Чисельність судових справ [496] зі спорів, що виникають у зв'язку з оскарженням рішень про відкликання депутата місцевої ради, свідчить про те, що на практиці дотримання процедури відкликання, визначеної Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», викликає неабиякі труднощі, головним чином фінансового та організаційного характеру. При цьому, у переважній більшості випадків оскарження відповідних рішень здійснюється саме з підстав недотримання процедури на етапі ініціювання питання про дострокове відкликання.

Разом з тим, складність процедури відкликання депутата місцевої ради у певній мірі виправдана серйозністю зазначеної муніципально-правової санкції та необхідністю дотримання оптимального балансу між гарантіями прямої демократії на місцевому рівні та гарантіями депутатської діяльності.

Деякі науковці досить критично оцінюють інститут відкликання, зазначаючи, що аналіз статистичних даних дозволяє зробити висновок, що механізм реалізації відкликання представника на практиці є доволі складним, що пов'язано, насамперед, із суперечливим розумінням суті та призначення відкликання. Зазначається, що за ідеальної моделі відкликання виборці мають можливість безпосередньо позбавляти посад некомпетентних, безвідповідальних представників, вимагати дострокового припинення мандата, якщо представник не виправдав довіри виборців, або вчинив дії, недостойні його звання. Однак, на практиці існування цього інституту, на деяких думку науковців, часто відіграє маніпулятивне значення, і є не виправданим з точки зору доцільності [497, с. 468].

Дійсно, для того, щоб інститут відкликання посадових осіб та органів місцевого самоврядування був ефективним та виступав дієвим засобом реалізації громадського контролю, необхідно підвищувати соціальну

відповідальність та активність територіальної громади (об'єднаної громади), запроваджувати практику залучення громадськості до участі у прийнятті рішень місцевого значення, визначені програм муніципального розвитку, відповідально підходити до вибору представницьких органів та посадових місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що відкликання депутата місцевої ради, дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування є найбільш серйозним видом муніципально-правової санкції. До інших видів санкцій необхідно віднести можливість скасування у судовому порядку рішення відповідного органу або посадової особи місцевого самоврядування як таких, що прийняті з порушенням або у порушення Конституції та законів України (ч. 2 ст. 55 Конституції України [15]).

Наразі право оскаржувати рішення органів та посадових осіб місцевого самоврядування належить фізичним та юридичними особам, чії права та інтереси порушено відповідним рішенням. Разом з тим, на практиці судовий розгляд відповідних позовних заяв може бути розтягнутий на декілька років, а спірне рішення у цей час набуде чинності та буде реалізованим. Після цього, навіть у разі прийняття судом рішення про скасування акта органу чи посадової особи місцевого самоврядування, здійснити поворот у виконанні скасованого акта може виявитися ускладненим або навіть неможливим. У зв'язку з цим та з метою розширення повноважень територіальної громади (об'єднаної громади) у Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування» доцільно було б закріпити право громади тимчасово зупиняти дію спірного рішення з одночасним зверненням до суду для його оскарження (так зване «народне вето»). При цьому, важливо визначити чіткий механізм зупинення та види рішень, на які може розповсюджуватися «право вето» громади.

На підставі проведеного науково-правового аналізу проблеми розвитку конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади можна діяти до висновку про те, що основними структурними елементами, які

потребують суттєвого удосконалення є: гарантії здійснення громадою функцій місцевого самоврядування, повноваження об'єднаної територіальної громади та правове регулювання окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування.

1. Для удосконалення правового регулювання гарантій місцевого самоврядування необхідно: 1) закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» право територіальної (об'єднаної) громади звертатися до судів всіх юрисдикцій через представників з метою захисту прав та законних інтересів громади; 2) у ст. 19 КАС України визначити право органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також право громади (об'єднаної) громади через своїх представників звертатися до адміністративних судів для захисту прав та інтересів громади у правовідносинах з органами державної влади та/або з іншими органами місцевого самоврядування; 3) у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначити обов'язок відповідної ради звітувати не рідше 1 разу на рік перед громадою за результати розпорядження комунальною власністю, обсяги та напрями використання надходжень від об'єктів комунальної власності; визначити право громади здійснювати контроль за ефективністю розпорядження об'єктами комунальної власності у формі отримання інформації від органів місцевого самоврядування за запитом громади, врахування думки громади під час вирішення питання про передачу у довгострокову оренду, у концесію найбільш важливих об'єктів комунальної власності.

2. Розширення повноважень об'єднаної територіальної громади щодо виконання функцій місцевого самоврядування має здійснюватися у таких напрямках, зокрема, наділення об'єднаної територіальної громади та сформованих нею органів місцевого самоврядування повноваженнями у сфері: 1) земельних відносини щодо розпорядження деякими категоріями земель державної власності, що розміщені на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) надання адміністративних послуг

щодо вирішення питань про надання дозвільних документів на зайняття окремими видами господарської діяльності, а також про оформлення містобудівної документації та вирішення інших питань у цій сфері; 3) формування муніципальних правоохоронних органів, зокрема, муніципальної поліції, громадської охорони та ін.

3. З метою удосконалення правового регулювання окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування необхідно: 1) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнити процедуру дострокового відкликання сільських, селищних, міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування, крім депутатів місцевих рад; 2) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділити територіальну громаду (об'єднану громаду) повноваженнями щодо тимчасового зупинення дії (накладення вето) рішення органу та посадової особи місцевого самоврядування з одночасним оскарженням його до суду та визначити процедуру такого зупинення; 3) ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» доповнити такими підставами відкликання депутата місцевої ради: порушення вимог депутатської етики, визначених статтею 8 цього Закону; систематичне ухилення від обов'язку щодо підтримання зв'язку з виборцями, відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою).

5.3. Напрямки удосконалення конституційного законодавства в сфері регулювання статусу об'єднаної територіальної громади

У рамках муніципально-правової реформи передбачається внесення національного законодавства у галузі місцевого самоврядування у відповідність до норм і стандартів Європейського Союзу (ЄС). Ця ініціатива також враховує вимоги і реалії сучасності. З метою досягнення цієї мети внесено зміни та доповнення до законодавства, спрямовані на поліпшення механізму об'єднання територіальних громад, розширення їх функцій і повноважень у сфері місцевого самоврядування, а також надання фінансової самостійності та здатності вирішувати власні потреби. Однак залишаються питання, які вимагають негайного вирішення у муніципально-правовому регулюванні об'єднання територіальних громад.

Серед важливих завдань муніципальної реформи є створення ефективних територіальних громад за допомогою сприяння їх об'єднанню. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає механізм добровільного об'єднання територіальних громад та інші законодавчі акти.

Указом Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» передбачено конкретні заходи для активізації реформування місцевого самоврядування. Ці заходи включають удосконалення механізму стимулювання об'єднання територіальних громад, поліпшення консультативної та методичної допомоги, а також налагодження системної роботи між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем територіальних громад [498].

Таким чином, при аналізі вказаних положень Указу Президента України можна відзначити кілька проблем, що виникають у сфері муніципально-правового регулювання місцевого самоврядування загалом і об'єднання територіальних громад зокрема. По-перше, існує недостатній рівень спроможності територіальних громад у самостійному вирішенні

питань місцевого значення. По-друге, відсутня ефективна система взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними органами виконавчої влади. По-третє, методологічна та правова база для формування об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад потребує подальшого розвитку.

При цьому, варто погодитись з думкою С. М. Бугая, який зауважує, що незадовільний стан місцевого самоврядування в Україні виникає з таких причин: недостатня здатність місцевої влади вирішувати проблеми життєдіяльності і забезпечувати достойний рівень життя мешканців населених пунктів; соціальна політика уряду, який передає більше повноважень на місцевий рівень, але не надає достатньої фінансової підтримки; невизначеність джерел фінансування місцевих програм та поточних видатків; проблеми розподілу податків між різними рівнями влади; недостатня увага до економічного та соціального розвитку регіонів та територіальних громад, що призводить до значної нерівності в соціальних стандартах населення [499, с. 129].

У свою чергу, С. Г. Серьогіна вказує, що на заваді подальшого здійснення реформи стоять: економічна криза в державі, вразливість соціальної бази місцевого самоврядування, залишки тоталітарних менталітетів та нахил залишатися в межах патерналістської моделі місцевого самоврядування є чинниками, що гальмують розвиток громадянських свобод, демократії, цивілізованого та ефективного публічного управління, а також суттєво обмежують прогрес місцевого самоврядування [500, с. 109].

Виокремлені вище недоліки та прогалини системи місцевого самоврядування та механізму формування спроможних територіальних громад обумовлюють необхідність удосконалення муніципального законодавства в даній сфері у декількох напрямках. З цього приводу науковцями висловлюються різні пропозиції.

Зокрема, на думку деяких вчених, до завдань вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування слід включити наступні пункти:

а) систематизація та законодавче уточнення зв'язків та взаємовідносин між органами влади на рівні регіону, а також встановлення механізмів врегулювання конфліктних ситуацій;

б) поліпшення системи адміністративно-територіального устрою;

в) перерозподіл функцій та повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням;

г) встановлення механізмів стимулювання розвитку депресивних територій, з урахуванням економічного потенціалу більш розвинутих територій;

г) законодавче регулювання порядку вирішення компетенційних конфліктів між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади;

д) удосконалення бюджетного законодавства для створення належної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;

е) розвиток ефективних національних та регіональних систем підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;

є) створення і реалізація системи інформаційного, методичного та наукового забезпечення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [501].

Інші науковці, визначаючи напрями удосконалення законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад, вказують на те, що поняття «територіальна громада» охоплює якісні ознаки відповідного явища, пов'язаного не тільки місцем проживання. З цього приводу К. Є. Соляник зауважує, що в Україні особа, зареєстрована в певному населеному пункті, визнається членом територіальної громади, що свідчить про нечіткість конституційно-правового статусу цього суб'єкта і ускладнює визначення повноважень щодо власності комунальних об'єктів [502, с. 81].

Необхідно підтримати запропоновану ідею, яка повністю відповідає положенням Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір

місця проживання» [503]. У цьому законі термін «місце проживання» визначається як місце фактичного проживання особи, а не її реєстрації, з урахуванням житла чи спеціалізованого закладу, що розташовані на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Крім того, деякі вчені вказують на необхідність вдосконалення Бюджетного та Податкового кодексів України, які у майбутньому повинні закріпити, як місцеві доходи, податок на нерухомість, а також зафіксувати 100% доходів від податку з фізичних осіб та частину доходів від податку на прибуток підприємств, що збираються на території конкретного населеного пункту, разом із деякими іншими податками та зборами місцевого значення [504, с. 110].

Слід погодитись, що для забезпечення фінансової самостійності та незалежності територіальної громади та органів місцевого самоврядування, важливим є удосконалення податкового та бюджетного законодавства. Це передбачає чіткий розподіл доходів, які формують державний та місцеві бюджети, а також відповідних видатків. Це є важливою передумовою для їх спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення.

О. П. Сахарук розробив ряд пропозицій щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в деяких сферах, зокрема, у сфері освіти. Вчений вважає, що органи місцевого самоврядування, обрані громадою для представлення її інтересів, повинні виконувати ключову роль у управлінні освітою на місцевому та регіональному рівнях. Він також вважає, що необхідно нормативно закріпити створення виконавчих органів районних та обласних рад для реалізації освітньої політики. Крім того, вчений підкреслює важливість залучення громадськості до процесу розроблення управлінських рішень в галузі освіти і контролю за їх виконанням. Децентралізація управління освітою повинна здійснюватися з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, інтересів територіальних громад та фінансових можливостей [505, с. 274].

Досить конструктивною видається пропозиція С. Г. Серьогіної, яка вважає за необхідне розширити конституційно-правове регулювання статусу органів самоорганізації населення, зокрема, визнання органів самоорганізації населення як складової системи місцевого самоврядування та одного з механізмів участі громадян у прийнятті рішень щодо місцевих питань; гарантування передачі коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів органам самоорганізації населення для здійснення їх повноважень; закріплення контролю відповідних рад за виконанням переданих повноважень органам самоорганізації населення [500, с. 113-114].

Б. В. Калиновський звертає увагу на окремі недоліки законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. На основі зазначених пропозицій науковця можна сформулювати перефразоване речення: «З метою усунення цих недоліків, науковець рекомендує внести в законодавство положення, що чітко розмежують політичні та адміністративні посади у місцевому самоврядуванні; забезпечити дотримання принципу політичної нейтральності (деполітизації) в професійних муніципальних службовців; встановити конкурсний порядок призначення на адміністративні посади у місцевому самоврядуванні; зробити обов'язковим постійне навчання службовців органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [75, с. 53].

Всі наведені наукові пропозиції щодо покращення формування ефективних територіальних громад та підвищення результативності їх місцевого самоврядування заслуговують уваги. Варто зазначити, що найбільшу ефективність можна досягти застосуванням комплексного підходу у цій сфері, оскільки це дозволить врахувати та вирішити багато проблемних аспектів, що існують в муніципально-правовому регулюванні місцевого самоврядування на сьогоднішній день.

Визначаючи безпосередньо напрями удосконалення правового регулювання процесу об'єднання територіальних громад, слід зазначити, що

передусім потребують перегляду та доповнення окремі положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48].

Так, після аналізу положень цього Закону відзначається, що ключовими та надзвичайно важливими умовами об'єднання територіальних громад є наступні: по-перше, добровільність такого об'єднання, а по-друге, врахування інтересів та думки членів відповідних територіальних громад, а також їхніх етнічних, географічних та інших особливостей. Для дотримання цих умов Законом передбачається проведення загальних зборів або здійснення консультацій з членами громади за будь-якими іншими законно встановленими способами, які передбачені Конституцією та законами України.

Як виявляється на практиці, основним способом висловлення поглядів членів територіальної громади є проведення загальних зборів мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Однак процедура проведення цих зборів визначається Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року [13].

Цей нормативно-правовий акт використовує застарілі методи і не враховує можливості, які надають сучасні технології. Особливо слід відзначити той факт, що ані в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ані в Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні не передбачається можливість збирання думок громадян за допомогою сучасних технологічних засобів, зокрема, комп'ютерних систем та мережі Інтернет.

У цьому контексті слід відзначити, що за дорученням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року була затверджена Концепція розвитку електронної демократії в Україні та визначений план заходів для її впровадження. Зазначена Концепція передбачає поетапне впровадження сучасних інформаційних технологій як засобу розвитку демократії в країні. Одним із таких інструментів є електронне голосування, яке визначається як

форма волевиявлення за будь-яким публічним питанням, включаючи участь у опитуваннях, виборах, референдумах, і використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів. Крім того, передбачається впровадження інших електронних інструментів, таких як електронне звернення, електронний плебісцит, електронний референдум та інші [506].

Отже, застосування інформаційних технологій для зміцнення місцевої демократії, зокрема шляхом впровадження електронного опитування та голосування з питань, що стосуються об'єднання територіальних громад, може виявитися ефективним. З цією метою потрібно розвивати відповідну інфраструктуру у найменших селах та селищах.

Ще одним важливим заходом, спрямованим на підвищення ефективності процесу об'єднання територіальних громад та реалізації громадами функцій місцевого самоврядування є здійснення правової освіти членів громади.

Так, на сьогодні є чинною Національна програма правової освіти населення, затверджена Указом Президента України від 18 жовтня 2001 р. Відповідно до цього акта правова освіта населення полягає у здійсненні комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на створення належних умов для набуття громадянами обсягу правових знань та навичок у їх застосуванні, необхідних для реалізації громадянами своїх прав і свобод, а також виконання покладених на них обов'язків [507].

Між тим, у зв'язку з відсутністю механізму виконання даної програми, а також відсутністю фінансування, її реалізація припинена. Однак, правова обізнаність громадян у загальних положеннях земельного, муніципального, бюджетного та іншого законодавства дасть можливість більш відповідально та активно підійти до питання формування об'єднаних територіальних громад.

Крім іншого, конституційна реформа місцевого самоврядування має супроводжуватися внесенням відповідних змін та доповнень до Конституції

України, що відобразатимуть та утвердять основні здобутки реформи децентралізації.

Наразі питанням місцевого самоврядування присвячено розділ XI Конституції України [15], який включає ст. ст. 140-146 та визначає поняття, структуру місцевого самоврядування, порядок формування органів місцевого самоврядування, матеріальну та фінансову основу та інші питання організації та здійснення місцевого самоврядування.

У грудні 2019 року на розгляд Верховної Ради України було подано законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [137] (відкликано 17 січня 2021 р.), розробники якого запропонували внесення змін та доповнень до Основного Закону держави у таких ключових сферах, яких торкнулась реформа децентралізації, а саме: організація та діяльність системи місцевих органів державної влади (державний контроль за місцевим самоврядуванням), адміністративно-територіальний устрій держави, організація та здійснення місцевого самоврядування. Законопроект покликаний вирішити декілька важливих завдань, що постали на шляху здійснення реформи децентралізації, зокрема: співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади; удосконалення адміністративно-територіального устрою держави; формування спроможних територіальних громад, здатних самостійно та під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення.

Аналізуючи процес конституювання реформи децентралізації, О.В. Батанов звертає увагу на те, що під час розробки проекту змін до Конституції України щодо децентралізації публічної влади було запропоновано синтетичний варіант, який, з одного боку, частково враховував організацію та термінологію муніципального досвіду країн, таких як Данія, Польща, Франція, Швеція та інші, а з іншого боку, акцентувався на вітчизняних традиціях у формуванні територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування [31, с. 51].

Такий підхід дозволив врахувати основні європейські принципи та стандарти організації місцевого самоврядування, визначені, зокрема, в Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Водночас, аналізуючи положення вказаного законопроекту та не зважаючи на позитивні висновки на законопроект Комітету з питань правової політики та правосуддя [508], слід вказати на наявність певних недоліків та прогалин, які потребують усунення перш, ніж законопроект можна буде прийняти за основу конституювання реформи децентралізації.

Передусім, варто зазначити, що у чинній редакції Конституції України [15] відповідно до ст. 140 суб'єктами реалізації права на місцеве самоврядування визначені територіальна громада та добровільне об'єднання територіальної громади.

Фактично у згаданій вище статті містяться основоположні принципи, які лежать в основі організації адміністративно-територіального устрою держави. Проте варто зазначити, що законопроект про внесення змін до Конституції України не містить конкретних засад організації місцевого самоврядування, що є значним недоліком. Оскільки принципи є основними та ключовими положеннями і ідеями, вони обов'язково повинні бути відображені в Основному Законі України.

Так, А. Ф. Ткачук зауважує, що реформа досягла точки неповернення, проте це не означає, що немає ризиків щодо подальшого її розвитку або ризиків, пов'язаних з нею. Науковець відзначає кілька основних ризиків, серед яких:

- 1) утворення об'єднаних територіальних громад у районах може призвести до послаблення економічних та управлінських можливостей району і, відповідно, до конфліктів між районним рівнем управління та головами об'єднаних територіальних громад;

- 2) відсутність юрисдикції органів місцевого самоврядування на територіях поза населеними пунктами, зокрема в сфері планування території,

благоустрою та охорони довкілля, може призвести до недоцільного використання та забруднення цих територій;

3) органи місцевого самоврядування отримали достатні повноваження та ресурси, але досі не впроваджено механізму контролю за їхніми рішеннями з урахуванням відповідності Конституції та законам;

4) бюджетне вирівнювання за доходами може призвести до прискороного зростання нерівності у розвитку між різними громадами, що є неприйнятним для єдності держави і т.д. [509].

У свою чергу А. С. Калінкін акцентує увагу, що при проведенні децентралізації необхідно враховувати ризик виникнення тенденцій до сепаратизму та зменшення функцій, які виключно належать центральній державній владі. З цієї причини європейські стандарти децентралізації передбачають чітке розмежування повноважень між різними рівнями публічної влади з концентрацією регіональних та муніципальних органів влади саме на тих функціях, що безпосередньо пов'язані з функціонуванням відповідних місцевих спільнот, а не з державою та народом в цілому. Наприклад, функції оборони, зовнішньої політики, зміни державного кордону, внесення змін до конституції та законів держави не можуть бути передані регіональним або місцевим органам публічної влади [510, с. 307].

Український незалежний центр політичних досліджень, здійснюючи моніторинг поточного стану здійснення реформи децентралізації, вказує на те, що втрата контролю над законністю і легітимністю рішень місцевої влади, дотриманням прав громадян також може розглядатися як один із ризиків процесу реформи. Нівеляція цього ризику – реформа правоохоронних структур, усунення потенційних елементів корупції, зміцнення потенціалу громадських організацій та Засобів масової інформації здійснювати незалежний контроль за діяльністю органів самоврядування, бюджетним процесом, системою прийняття рішень [511].

Таким чином, науковці наголошують на тому, що під час проведення реформи децентралізації влади, одним з основних інструментів якої є

формування спроможних територіальних громад, необхідно одночасно застосовувати механізми забезпечення єдності у державі, урегулювання конфліктних ситуацій та суперечностей між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування на різних рівнях, стримування таких негативних явищ як корупція, зловживання владою тощо.

Також необхідно погодитись з тим, що покращення контролю за законністю: оптимізація процедур нагляду за законністю прийняття рішень органами самоврядування в об'єднаних громадах, які можуть бути ухвалені у ході регіональної реформи, та пояснення цілей та завдань цієї реформи. Це досягається за допомогою супутніх ініціатив у протидії корупції, вдосконалення правоохоронної та судової систем [511]. Іншими словами, це означає комплексний підхід, який передбачає єдність в реалізації адміністративної реформи в різних галузях публічного управління..

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Основними напрямками удосконалення муніципального законодавства у сфері процесу об'єднання територіальних громад є: розроблення стратегії впровадження інформаційних технологій в менші адміністративно-територіальні одиниці з метою покращення місцевої демократії; додаток до статті 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положень, які визначають можливість проведення громадського обговорення та врахування громадської думки при процесі об'єднання громад; розширення критеріїв, за якими можуть надаватися субвенції з Державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, зокрема, включення таких напрямків, як розвиток інформаційних технологій у громаді, підвищення правової освіти та надання правової допомоги (відповідно до пункту 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»).

2. Однією з умов конституювання основних засад організації та здійснення місцевого самоврядування з урахуванням проведеної реформи децентралізації є чітке розуміння очікуваних результатів реформи. При цьому під час конституювання необхідно зважати на те, що в Основному Законі держави мають бути закріплені такі головні питання у сфер організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні: 1) удосконалення організації адміністративно-територіального устрою України; 2) засади організації місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування, інших форм самоорганізації населення; 3) форми взаємодії територіальної громади, органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної влади; засади та форми здійснення державного контролю за органами місцевого самоврядування; 4) повноваження територіальних громад, фінансова та матеріальна основи організації та діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування тощо [512, с. 101].

5.4. Рецепція зарубіжного досвіду для підвищення ефективності здійснення муніципальної реформи в Україні

Муніципальна реформа, що наразі впроваджується в Україні, спрямована на створення об'єднаних територіальних громад, які зможуть самостійно вирішувати завдання місцевого самоврядування. Проте в процесі реалізації цієї реформи виникають певні труднощі організаційного, правового та інституційного характеру. Для більш ефективного подолання цих труднощів можна скористатися досвідом деяких іноземних країн у цій області.

Кілька іноземних країн, включаючи держави Європейського Союзу, успішно провели муніципально-правові реформи або знаходяться в процесі їх завершення. Це створює можливість використання позитивного досвіду цих країн в зазначеній області. Особливо цінним є досвід країн колишнього СНД, оскільки вони мали схожі вихідні умови, зумовлені історичними, правовими

та політичними особливостями їх розвитку. Таким чином, вивчення досвіду країн колишнього СНД у проведенні муніципальної реформи дозволить використовувати позитивні аспекти та уникнути помилок під час реалізації подібної реформи в Україні [513, с. 144-145].

Розглядаючи проведення муніципально-правової реформи в країнах постсоціалістичного простору, важливо відмітити, що певні країни при впровадженні такої реформи вибрали стратегію, спрямовану на надання громадам реальної самостійності та відповідальності за вирішення місцевих питань, що стало ключовою метою реформи. Для вирішення проблем ресурсів і фінансів був обраний підхід укрупнення територій або об'єднання територіальних громад. Такий підхід до децентралізації вибрали країни, включаючи республіки Казахстан, Грузія та інші.

У таких країнах виникли певні подібні аспекти місцевого самоврядування на конституційному рівні. Однак, незважаючи на визначену схожість в організації місцевого самоврядування в зазначених країнах, слід відзначити наявність різних моделей децентралізації, які є основою для проведення відповідної реформи.

Деякі вчені, на цьому тлі, виділяють три основні моделі децентралізації, які використовуються під час здійснення муніципально-правових реформ в країнах за кордоном.

Перша модель децентралізації у найбільшій мірі властива багатьом європейським державам; друга і третя характерна саме для постсоціалістичних держав, включаючи Україну, оскільки поряд з функціонуванням органів місцевого самоврядування публічна влада на місцевому рівні також представлена місцевими органами державної влади. Далі детальніше слід охарактеризувати модель організації місцевого самоврядування у деяких державах [514, с. 193-196].

Так, адміністративно-територіальна організація Республіки Казахстан складається з 14 областей, 3 міст республіканського значення (Астана, Алмати і Ленінськ - центр управління космодромом Байконур), 175

адміністративних районів, 87 міст, 35 селищ і 6982 сільських населених пунктів [515, с. 11-12].

Право населення на здійснення місцевого самоврядування закріплено в Конституції і спеціальному законі. При цьому встановлено, що місцеві представницькі органи - масліхати висловлюють волю населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць і з урахуванням загальнодержавних інтересів визначають заходи, необхідні для її реалізації, контролюють їх здійснення. Масліхати обираються населенням на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на п'ять років [516].

В Конституції Республіки Казахстан підкреслюється необхідність обов'язкового обліку загальнонаціональних інтересів і стратегії державного розвитку і відповідно до цього визначення завдань і векторів розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Характерно, що закон, який регламентує організацію та здійснення місцевого самоврядування в Республіці Казахстан, носить назву «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан» [517] і містить норми, присвячені публічному управлінню на місцевому рівні, включаючи діяльність органів місцевого самоврядування (масліхатів) і місцевих органів державної влади (акіматів). При цьому зазначеним законом чітко розмежовані повноваження цих орган.

Відповідно до Закону Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан» економічну і фінансову основу діяльності місцевого державного управління і самоврядування становлять:

- 1) місцевий бюджет;
- 2) майно, закріплене за комунальними юридичними особами;
- 3) дотримання загальнодержавних стандартів, які встановлюються в суспільно значущих сферах діяльності;
- 4) забезпечення дотримання прав і законних інтересів громадян [518].

Таким чином, слід відзначити, що в Республіці Казахстан принцип децентралізації поєднується з принципом єдності державної політики. Це означає, що з одного боку, органи місцевого самоврядування мають самостійність у всіх ключових сферах, пов'язаних з розвитком територій. З іншого боку, їхні дії відповідають основним напрямкам зовнішньої та внутрішньої політики держави.

Ще однією державою, в якій досить стрімко і успішно розвивається муніципально-правова реформа, є Республіка Молдова.

У відповідності до ст. 109 Конституції Республіки Молдова публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях ґрунтується на принципах місцевої автономії, децентралізації громадських служб, виборності влади місцевого публічного управління та консультацій з громадянами з найважливіших питань місцевого значення. Автономія стосується як організації та діяльності місцевого публічного управління, так і вирішення справ спільноти [519].

Як слідує з наведених положень Конституції Республіки Молдова, місцеве самоврядування ґрунтується не просто на принципах децентралізації публічного управління, але також у його основу покладено принцип автономії.

Деякі вчені, досліджуючи досвід організації місцевого самоврядування у даній державі, вказують, що автономія місцевих органів державної влади полягає в праві адміністративно-територіальних одиниць задовольняти свої власні інтереси без втручання центральної влади, що веде до адміністративної децентралізації: автономія - це право, а децентралізація - система, що вимагає автономії [520].

Внаслідок здійснення муніципальної-правової реформи у Республіці Молдова було прийнято ряд законів, а також внесені зміни до деяких чинних законів у сфері регулювання організації і діяльності органів місцевого самоврядування. Так, у даний час чинними є закони «Про місцеве публічне управління» [521], «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки

Молдова» [522], «Про публічні місцеві фінанси» [523], а також Закон «Про публічну власність адміністративно-територіальних одиниць» [524] та ін.

Слід зазначити, що ці закони гарантують автономію місцевого самоврядування, і серед найважливіших гарантій можна виділити фінансову та ресурсну автономію. Законом "Про місцеві публічні фінанси" визначено, що місцеві бюджети є самостійними елементами, які розробляються, затверджуються і виконуються на умовах фінансової автономії відповідно до положень цього закону, Закону про публічні фінанси і бюджетно-податкової відповідальності, а також Закону про місцеве публічне управління [521].

З позитивного боку також слід відзначити гарантії ефективного управління публічною власністю адміністративно-територіальних одиниць. Визнається, що все рухоме і нерухоме майно, що знаходиться на їх території до вступу в силу Закону про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова, є власністю адміністративно-територіальних одиниць, за винятком майна, що перебуває у власності держави і приватної власності [523].

Таким чином, У Республіці Молдова виникла модель децентралізації місцевої публічної влади, що ґрунтується на засадах автономії. Ця модель передбачає фінансову, ресурсну, організаційну та інституційну самостійність місцевого самоврядування, виборність органів місцевого самоврядування та інші аспекти. Проте важливо відзначити, що в Конституції Республіки Молдова чітко визначено, що автономія місцевого самоврядування не повинна суперечити принципам унітарної форми державного устрою, з метою збереження конституційного ладу та національної єдності.

Для України також є цікавим досвід проведення муніципально-правової реформи в Грузії. Згідно з науковою літературою, остання реформа місцевого самоврядування у Грузії розпочалася у 2014 році з прийняттям нового закону - Кодексу місцевого самоврядування Грузії [524]. Відзначається, що у відміну від попереднього законодавства, Кодекс чітко розподілив повноваження між центральною і місцевою владою та делегував

ряд повноважень місцевим органам, таких як управління водовідведенням, розвиток місцевих меліоративних систем, утримання тварин та вирішення питань бездоглядних тварин, а також розвиток інфраструктури, враховуючи потреби дітей, пенсіонерів та інвалідів, включаючи адаптацію громадських місць і муніципального транспорту (з особливими повноваженнями для столиці, м. Тбілісі, щодо надання невідкладної медичної допомоги) [525].

Таким чином, на відміну від інших держав, у Грузії законодавство про місцеве самоврядування уніфіковано в єдиний нормативно-правовий акт. Аналізуючи положення Кодексу місцевого самоврядування Грузії [524], можна виділити такі ключові досягнення муніципальної-правової реформи в цій державі:

- визначено поняття та наведено характеристику основних населених пунктів, що складають основу адміністративно-територіального устрою держави (ст. 4);

- позначені гарантії реалізації повноважень муніципалітетів (самоврядне місто і самоврядні тами), а також покладання зобов'язання на органи державної влади до прийняття рішень з питань, що стосуються встановлених цим Законом повноважень муніципалітету, проводити попередні консультації з невідприємницькими (некомерційними) юридичними особами, що об'єднують більше половини муніципалітетів країни (ст. 7);

- детально регламентовані порядок утворення і скасування муніципалітетів, а також встановлення і зміни адміністративного центру і кордонів муніципалітетів (ст. 10, 11);

- визначено форми і механізми здійснення повноважень муніципалітету (ст. 19);

- закріплені гарантії забезпечення участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування (ст. ст. 85-88) і ін.

Таким чином, в таких державах, як Республіка Молдова, Грузія та у результаті здійснення муніципальної-правової реформи отримала розвиток

модель організації місцевого самоврядування, заснована на європейських принципах і стандартах. При цьому, слід також відзначити, що в деяких країнах ближнього зарубіжжя (наприклад, в Республіці Казахстан) діє модель децентралізації, заснована на одночасному здійсненні місцевої публічної влади органами державної влади та місцевого самоврядування.

Досліджуючи досвід зарубіжних країн, не можна оминати увагою досвід європейських країн з огляду на, що в більшості з них муніципальна реформа успішно реалізована. Відтак, дослідження досвіду таких держав має найбільш важливе значення в контексті вирішення завдань успішного завершення реформи децентралізації в Україні. При цьому, досліджуючи досвід здійснення муніципальної реформи в деяких європейських країнах, слід відзначити ряд характерних особливостей, що визначають якусь схожість і спільність цілей такої реформи.

Як справедливо зазначає з цього приводу Ю. К. Маслов, муніципальна реформа істотно вплинула на зміст ряду ключових законів про місцеве самоврядування, відповідних положень конституцій країн Європи. При цьому вчений наполягає на тому, що доктринальні засади побудови місцевого самоврядування та його інститутів, а також здійснення муніципальної реформи включають три можливі моделі місцевої влади, які стали результатом політико-правової думки: державна, громадянська теорії і теорія муніципального дуалізму [526, с. 23].

Причому, саме громадянська модель, згідно з якою первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, наділена реальною публічною владою на місцевому рівні, тобто можливістю і здатністю самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, лягла в основу сучасної системи місцевого самоврядування в більшості держав Європи. Дана модель місцевого самоврядування так само визначена Конституцією України [15]. У зв'язку з цим, визначаючи шляхи підвищення ефективності проведення муніципальної реформи в Україні, необхідно звернутися до вивчення досвіду таких європейських держав.

Так, у Бельгії, яка є відносно молодим європейською державою, спочатку налічувалося 2498 муніципалітетів. У наступні десятиліття це число зросло до 2675 року в 1928 році. З цього моменту (тоді) національне уряд прийняв курс на реформування, спрямоване на збільшення масштабу територіальних громад, головним чином, за рахунок об'єднання територіальних громад (первинних суб'єктів місцевого самоврядування). Знадобилося кілька ініціатив для збільшення масштабу місцевих органів влади, але вони були нівельовані під час Другої світової війни. Новий виток реформи перезапущений в 1961 року з прийняттям закону, який передбачав процедуру плавного злиття муніципалітетів. Цей закон був виконаний до 1971 року і призвела до зменшення загальної кількості бельгійських муніципалітетів до 304 одиниць [527].

У сучасній історії Бельгії, муніципальна реформа здійснюється на підставі пакту про внутрішню стабільність на період 2015-2018 рр. Цей документ регулює всі основні рівні управління, включаючи місцеві органи влади. Співпраця в фінансовій сфері між органами влади різного рівня здійснюється на підставі Угоди про співпрацю від 13 грудня 2013 року. Згідно з цією угодою регіони і громади можуть брати кредити для покриття поточних і капітальних витрат. Вони уповноважені випускати боргові цінні папери на фінансові ринки, хоча ці операції і вимагають дозволу від федерального міністра фінансів. Муніципалітети та провінції можуть брати кредити, але тільки фінансувати інвестиційні проекти [528].

Слід зазначити, що наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями самостійного випуску боргових цінних паперів, які можуть перебувати у вільному обігу на фінансових ринках, мало неоднозначні наслідки. Так, з одного боку, муніципалітети отримали відносну свободу в сфері здійснення місцевого самоврядування. Однак, в той же час, це призвело до суттєвого зростання місцевого боргу країни. Наприклад, регіональний борг в Бельгії становить 70% загального боргу країни. Він складається з 38% облігацій та 62% кредитів [529].

Таким чином, особливістю бельгійської муніципальної реформи стало те, що її основною спрямованістю є забезпечення більшої гнучкості співробітництва, зміцнення позицій органів місцевого самоврядування та їх ролі в здійсненні демократичного контролю. У Бельгії реформа децентралізації представлена як економічна, так і політична перспективи, націлені на велику внутрішньо-локальну автономію і участь, а також забезпечення більшої кількості інструментів для місцевих органів влади, щоб реагувати на місцеві потреби громадян, створення можливості для самостійного опрацювання регіональної політики [530].

У Великобританії з самого початку проведення муніципальної реформи громадськість з великою обережністю поставилася до ідеї об'єднання територіальних громад, оскільки це пов'язано з необхідністю вирішення дилеми, що полягає в тому, що чим менше територіальна одиниця, тим ближче знаходяться послуги для кожного окремого громадянина, великим є його вплив на прийняття відповідних рішень. І навпаки, чим більше адміністративна одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина в прийнятті рішень [529, с. 211].

Однак, при вирішенні вищевказаної дилеми, перевага була віддана формування самостійних органів місцевого самоврядування, здатних надати якісні адміністративні послуги громадянам, вирішувати інші питання місцевого значення. В результаті, територіальні громади в Великобританії наділені широким колом повноважень у різних сферах суспільного життя, хоча слід вказати на різницю територіального устрою в Англії, Ірландії, Уельсі і Шотландії [530, с. 48-49].

При цьому основними особливостями організації місцевого самоврядування в Великобританії є: 1) високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність і контроль з боку населення; 2) відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладено функцію контролю над органами місцевого самоврядування; 3) відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях) [531].

Конституцією Федеративної республіки Німеччина закріплено право громад здійснювати регулювання в рамках закону під власну відповідальність всі справи місцевого співтовариства. Громадські союзи також користуються правом самоврядування в межах своїх встановлених законом завдань [532]. Основний Закон Німеччини наділяє громади не тільки правом самостійно та під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення, але й самостійно визначати, шляхом прийняття законів, спосіб та порядок організації місцевого самоврядування, приймати безпосередню участь у законотворчому процесі.

У Німеччині місцеве самоврядування відзначається високою ефективністю, завдяки створенню сприятливих конституційно-правових і організаційних умов для незалежного виконання громадами своїх функцій. Цей рівень ефективності був досягнутий завдяки успішній муніципально-правовій реформі. У зв'язку з цим, досвід Німеччини у впровадженні такої реформи може бути корисним для України при визначенні подальших кроків у цьому напрямку.

У науковій літературі наголошується, що муніципально-правова реформа в Німеччині характеризувалась консенсусом та поступовим розвитком. Процес перетворень передбачав поширення нових ідей та розробку нових методик, які впроваджувалися в усій країні. Цей процес також включав участь різних громадських організацій. Сучасна організація адміністративно-територіальних одиниць Німеччини ґрунтується на принципі децентралізації. З одного боку, це означає протидію державному централізму, при якому рішення приймаються на місцях. З іншого боку, цей децентралізований рівень є основою державного демократичного порядку [533, с. 4].

Результати впровадження децентралізаційної реформи відобразились у конституційних нормах. Наприклад, Конституція Німеччини в статті 28 встановлює, що конституційний устрій федеральних земель повинен відповідати основним принципам республіканської, демократичної та

соціальної правової держави відповідно до Основного закону. Зазначається, що в землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, створене шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів. У громадах вибірковий представницький орган може бути замінений громадськими зборами. У виборах в округах і громадах особи, які мають громадянство держави-члена Європейського Союзу, рівною мірою можуть обирати і бути обраними відповідно до правових умов Європейського Союзу [532].

Отже, загальні принципи місцевого самоврядування у Федеративній республіці Німеччина цілком відповідають засадам, визначеним Європейською хартією місцевого самоврядування [62]. Разом з тим, під час здійснення реформи децентралізації було ретельно досліджено громадську думку, враховано інтереси різних суспільних груп.

Початок муніципальної реформи та відновлення демократичного місцевого самоврядування в Німеччині відзначається 1990 роком. Протягом історичного розвитку та в процесі виконання законодавчих повноважень земель Федеративної Республіки Німеччина визначила чотири основні моделі організації влади на муніципальному рівні: північнонімецьку, південнонімецьку, рейнсько-бургомістерську та магістратну. На сьогоднішній день, в абсолютній більшості федеральних земель, муніципальна система ґрунтується на південнонімецькій моделі, яка має два варіанти: «рада – бургомістр з одним управлінським центром» та «рада – бургомістр з подвійним управлінським центром» [534, с. 93].

Зокрема, у Конституції Німеччини [532] закріплено, що коли інтереси земель зачіпаються будь-якої сферою виключної компетенції Федерації, федеральний уряд бере до уваги висновок Бундесрату. При цьому, відповідно до ст. 50 Основного закону через Бундесрат землі беруть участь в законотворчій діяльності Федерації і у справах Європейського союзу.

Статтею 51 Конституції регламентовано, що Бундесрат складається з членів урядів земель, які їх призначають і відкликають. Землі можуть бути

представлені іншими членами своїх урядів. Кожна земля має не менше ніж по три голоси; землі з населенням понад два мільйони жителів мають чотири голоси, землі з населенням понад шість мільйонів жителів – п'ять голосів, землі з населенням понад семи мільйонів - шість голосів [532].

Таким чином, у результаті здійснення муніципально-правової реформи громади отримали можливість приймати безпосередню участь у законотворчому процесі Федерації, впливати на рішення федерального уряду у випадках, коли такі рішення зачіпають права та інтереси громад.

Окремо слід вказати на те, що у Конституції Федеративної республіки Німеччина закріплено право громад самостійно визначати межі адміністративно-територіальних одиниць (земель). Зокрема, у силу ст. 29 Конституції Німеччини [532] територія Федерації може бути перевлаштована федеральним законом з таким розрахунком, щоб землі відповідно до величини і ресурсів могли ефективно виконувати покладені на них завдання. При цьому повинні братися до уваги думка громади, історичні та культурні зв'язки, господарська доцільність, а також вимоги розвитку регіональної інфраструктури і територіально планування [535, с. 113-114].

Встановлено також, що заходи щодо нового поділу федеральної території здійснюються за допомогою федерального закону, який потребує затвердження шляхом референдуму. Думка зацікавлених земель має бути обов'язково врахована [532].

Певні зміни за наслідками здійснення муніципальної реформи мали місце й у сфері організації та здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Зокрема, як зазначає А. О. Новак, у Німеччині у сфері власних повноважень громад державний контроль має винятково правовий характер, а у сфері переданих державою комунам повноважень поряд з цим також і галузевий характер – за способом виконання і фінансуванням завдань. На думку науковця, для української моделі місцевого самоврядування варто

визнати можливим застосування саме такого досвіду контролю за реалізацією делегованих повноважень [536, с. 9].

Можна підтримати означену точку зору, оскільки делегування повноважень від центральної до місцевої влади потребує одночасного виділення для цього необхідними ресурсами, передачу частини публічно-владних функцій. Відтак, оскільки відповідальним суб'єктом щодо забезпечення ефективності реалізації таких функцій залишається держава, відповідно саме засобами державного контролю можливо реалізувати таку відповідальність.

Для реорганізації муніципального місцевого самоврядування у цій державі спочатку було вибрано два основні варіанти. Перший полягав у тому, щоб перемістити кордону всіх існуючі муніципалітетів шляхом їх об'єднання (об'єднання) і формування (територіально і демографічно розширеного) «унітарних муніципалітетів» (Einheitsgemeinden). Другий варіант передбачав збереження всіх існуючих муніципалітетів, навіть невеликих, як політичних одиниць місцевого самоврядування (з виборним місцевою радою, мером і здійсненням політичних прав і обов'язків місцевого самоврядування), з одночасним створенням спільних органів влади, членами яких є муніципалітети і служать їм в якості адміністративної територіальної одиниці [537, с. 116].

Однак, при винесенні даних концепцій на громадське обговорення було виявлено, що концепція спільних влади піддається зростаючій критики по ряду причин. Тим часом, саме ця концепція була спочатку покладена в основу здійснення муніципальної реформи в Німеччині, але, як показав час, даний варіант муніципальної реформи виявився не досить ефективним.

Причиною тому стало те, що через велику кількість і невеликий розмір муніципалітетів-членів, об'єднані влади були перевантажені незначними технічними питаннями, які часто заважали конструктивному рішенню відповідних проблем. Крім того, виникли проблеми координації та взаємодії між багатьма членами муніципалітетів і їх відповідними спільними органами,

не кажучи вже про політичні та особистих тертя між мерами муніципалітетів-членів і директорами спільних органом місцевого самоврядування [538, с. 126].

Саме тому, в 2006 році була проведена нова муніципальна реформа, яка більш чітко розподілила обов'язки і передала у запровадження об'єднаних земель багато функцій і повноваження. Так, на сьогодні їх повноваження включають в себе: освіта (в тому числі університети), внутрішню адміністрацію, регіональний економічний розвиток, суспільний добробут і охорону здоров'я, культуру, охорону навколишнього середовища, громадський порядок і справи місцевого самоврядування. Функції місцевого самоврядування, покладені на землі, значно варіюються від одного району до іншого. Збалансовані структурні бюджетні асигнування були введені в 2011 році на федеральному рівні і рівні земель відповідно до Конституції 2009 року. Після перехідного періоду він вступить в повну силу в 2020 році. Правило вимагає структурно збалансованих бюджетів для земель. Місцеві органи влади повинні збалансувати свої бюджети і мати обмеження по запозиченнях, що визначаються кожному землею. Як правило, місцеві органи влади можуть здійснювати капітальні вкладення зі схвалення наглядового органу [539].

Таким чином, в Німеччині об'єднання територіальних громад здійснюється виключно у формі створення спільних органом самоврядування з визначенням чітких функцій таких спільних органів. При цьому, істотну роль в забезпеченні здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій грає створення збалансованих місцевих бюджетів, що досягається головним чином продуманою фіскальною політикою, введенням дотаційних обмежень і т.д. [540, с. 49-50].

Внаслідок проведення реформи децентралізації в Польщі було чітко визначено розділові лінії функцій та повноважень між центральною та місцевою владою. Зокрема, основними напрямками діяльності польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека і оборона, а також

формулювання стратегічних напрямків розвитку країни. Перед місцевою владою було поставлено завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення. Отже, на сьогоднішній день основні повноваження і фінансові ресурси в Польщі знаходяться на рівні територіальних громад [531].

Наділення органів місцевого самоврядування широкими повноваженнями і передача їм основних функцій місцевого значення супроводжувалося процесом створення об'єднаних територіальних громад, заснованих на об'єднанні ресурсів та земель.

Слід зазначити, що заходи, які були здійснені урядом Польщі в напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, в свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до істотного поліпшення [531].

Серед таких заходів слід виділити: об'єднання територіальних громад, оптимізація адміністративно-територіального устрою країни, створення сприятливих фінансових умов (початкова фінансова підтримка муніципальної реформи, яка сприяла активному процесу добровільного об'єднання громад) і ін.

Муніципальна політика Франції заснована на демократичних засадах, відповідно до яких розмір і чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць можуть значно відрізнятись один від одного. Однак, повноваженнями в окремих питаннях місцевого самоврядування наділені лише ті громади, які мають можливість і здатні самостійно нести відповідальність (реалізовувати) прийняті ними рішення.

Так, французька комуна може бути містом з населенням 2,2 мільйона чоловік, таким як Париж, містом з населенням 10000 чоловік або просто

селом на 10 осіб. Комуни, як правило, засновані на раніше існуючих селах і сприяють місцевому самоврядуванню. За винятком муніципальних округів його найбільших міст, таких як Париж, Ліон або Марсель, комуни є найнижчим рівнем адміністративного поділу у Франції і управляються виборними посадовими особами (мер і муніципальна рада) з великими автономними повноваженнями реалізувати національну і місцеву політику [539].

При цьому в більшості випадків для здійснення функцій місцевого самоврядування більш дрібні територіальні громади створюють об'єднання (союзи) з іншими громадами.

Безпосередньо існує два типи таких об'єднань:

1) ті, які не наділені фіскальною владою і є найбільш вільною формою міжобщинний об'єднання. В основному до цієї категорії відносяться традиційні синдикати комун. Комуни вносять фінансовий вклад в синдикат, але синдикат може повністю звільнити від свої власні податки. Комуни можуть вийти зі складу синдикату в будь-який час. Синдикати можуть бути створені для певної мети (найчастіше управління відходами та розподілення води / енергії) або мати справу з декількома одночасними питання. Ці структури в даний час знаходяться в занепаді;

2) об'єднання, наділені фіскальною владою, які в свою чергу розрізняються залежно від обсягу фіскальних повноважень:

а) спільнота комун (*Communauté de Communes*), орієнтоване переважно на сільські комуни;

б) співтовариство агломерації (*Communauté d'Agglomération*), орієнтоване на великі і середні міста і їх передмістя;

в) міська громада (*Communauté Urbaine*), орієнтована на великі міста та їх передмістя [539, с. 12-13].

Деякі особливості організації та здійснення місцевого самоврядування визначені законодавством Чехії. Так, відповідно до ст. 99 Конституції Чеської Республіки ця держава ділиться на громади, які є основними

територіальними самоврядними одиницями. Територіальними самоврядними одиницями вищого рівня є землі або області [541].

У конституційному законодавстві Чеської Республіки зазначено, що територіальні самоврядні одиниці є об'єднаннями людей, які мають право на самоврядування. Громада є складовою часткою вищого рівня територіального самоврядування. Створення або припинення існування територіального самоврядування на вищому рівні здійснюється виключно за допомогою конституційного закону. Муніципалітети є повноправними юридичними суб'єктами, і держава не має права втручатися в їх самоврядування, за винятком випадків, визначених законом. Міста і селища мають власний бюджет, відокремлений від державного. Самоврядування в цих населених пунктах здійснюється через муніципальний парламент, який обирається кожні 4 роки місцевим населенням. Умовою для права голосу є постійне проживання відповідно в даному населеному пункті [542, с. 7].

У цьому контексті важливо відзначити, що реформа муніципально-правової системи в Чехії, аналогічно більшості країн Європи, спрямована на децентралізацію публічної влади та розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

У науковій літературі вказується, що в Чехії вибрано політику добровільного об'єднання муніципалітетів, яка, проте, не привела до швидких позитивних результатів. На сьогодні у Чехії існує 6 246 муніципалітетів, кількість яких значно зросла за останні два десятиліття. Приблизно 80% муніципалітетів мають населення менше 1 000 осіб, із них 5 566 є сільськими (89,1%), але ці муніципалітети обслуговують лише 28,3% населення країни. У відповідь на рекомендації Ради Європи щодо оптимізації кількості базових одиниць, уряд здійснив кроки правового характеру. У 2005 році було створено та зареєстровано 474 союзи муніципалітетів, які об'єднали 4680 муніципалітетів, що становить більше 70% від загальної кількості муніципальних утворень. Кількість цих союзів зросла до 570 у 2010 році. Ці союзи є об'єднаннями міжмуніципальної кооперації, також відомими як

«мікрорегіони». Уряд спростив порядок створення добровільних об'єднань муніципалітетів та передбачив економічні стимули для таких об'єднань [543].

Правовий статус територіальних громад, муніципальних об'єднань та органів місцевого самоуправління визначається Законом Чеської Республіки «Про обці (громади)» [544], у якому детально регламентовано види діяльності, які можуть здійснювати асоціації муніципалітетів, зокрема, до них належать: а) завдання в галузі освіти, соціальних послуг, охорони здоров'я, культури, пожежного захисту, правопорядку, захисту екології, туризму та захисту тварин; б) забезпечення чистоти муніципалітету, озеленення вулиць, забезпечення освітлення вулиць, вивезення, безпечна переробка, використання та утилізація сміття, водопостачання; в) установка, розширення і поліпшення мереж технічної інфраструктури та системи пасажирського транспорту; г) захист чистоти повітря, завдання, пов'язані з наданням стабільного опалення та водопостачання в об'єкти, які знаходяться в межах повноважень муніципалітету [545, с. 157].

У результаті здійснення реформи децентралізації законодавством вказані види діяльності було суттєво розширено, що було зумовлено також й тим, що фактично усі повноваження на місцевому рівні передано до відання органів місцевого самоуправління.

Окремі функції місцевої державної виконавчої влади у Чехії делеговані органам місцевого самоврядування, які відповідальні за їх здійснення перед урядом. Це суттєво підвищує роль місцевого самоврядування, але водночас послаблює централізованість державного управління [542, с. 36].

Отже, у Чеській Республіці реформа децентралізації має свої особливості, включаючи: 1) використання принципу укрупнення територіальної організації муніципалітетів як основи децентралізації. Це означає формування асоціацій муніципалітетів, які стають основними суб'єктами місцевого самоврядування; 2) державна підтримка добровільного формування асоціацій муніципалітетів. Це означає, що держава сприяє самовільному об'єднанню муніципалітетів для здійснення спільних функцій і

вирішення проблем; 3) розширення повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи делеговані державні функції на місцевому рівні. Це означає, що муніципалітети відповідають за виконання певних державних функцій безпосередньо перед урядом, що дозволяє розширити їх вплив та відповідальність. Такі особливості організації та здійснення реформи децентралізації спостерігаються в Чеській Республіці.

На підставі результатів проведеного у даному підрозділі дослідження можна вказати на такі позитивні аспекти реформи децентралізації в зарубіжних державах, які можуть бути застосовані в Україні.

1. Для підвищення ефективності муніципально-правової реформи в Україні доцільно застосувати такий досвід деяких країн ближнього зарубіжжя: 1) закріплення на конституційній рівні гарантій забезпечення єдності держави, недопущення негативного впливу на унітарну організацію держави внаслідок децентралізації публічної влади, забезпечення відповідності регіональної і національної політики; 2) визначення правового статусу місцевих публічних фінансів і власності адміністративно-територіальних одиниць (комунальної власності); 3) чітке регулювання форм і механізмів здійснення муніципалітетами (громадами) функцій місцевого самоврядування, а також форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

2. В результаті впровадження муніципально-правових реформ у країнах, таких як Німеччина, Польща, та Франція, була сформована ефективна система місцевого самоврядування, що ґрунтується на демократичних принципах повсюдності та децентралізації. При цьому, позитивними здобутками реформи, які доцільно покласти в основу реформи децентралізації в Україні, є: 1) закріплення основних принципів організації та здійснення місцевого самоврядування, визначених в Європейській хартії місцевого самоврядування, у конституціях відповідних держав; 2) формування адміністративно-територіального устрою таким чином, щоб утворені громади мали реальну спроможність виконувати покладені на них

завдання, та з урахуванням думки громади, історичних та культурних зв'язків, господарської доцільності; 3) наділення представників громад можливістю безпосередньої участі у законотворчому процесі через представницький орган, у якому адміністративно-територіальні одиниці мають не відповідну частину голосів залежно від розміру одиниці; 4) зведення державного контролю за здійсненням власних повноважень органів місцевого самоврядування до правового регулювання та здійснення посиленого державного контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих функцій.

3. До позитивних аспектів проведення муніципальної реформи в деяких європейських країнах, які можуть бути застосовані для підвищення ефективності відповідної реформи в Україні, можна віднести: 1) оптимізація адміністративно-територіального устрою держави, яка передбачає зміну існуючих адміністративно-територіальних одиниць в залежно від чисельності населення, ресурсного потенціалу та ін.; 2) супровід муніципальної реформи реформою в сфері фіскальної та кредитної політики, а саме: наділення об'єднаних територіальних громад реальної фіскальної владою, надання права випускати цінні папери місцевої позики; 3) надання державної фінансової підтримки лише на початкових етапах реформування і введення дотаційних обмежень щодо органів місцевого самоврядування згодом.

Висновки до розділу 5

1. Ознаками територіальної (об'єднаної) громади як інституту громадянського суспільства є те, що: 1) вона є відмінним та відокремленим від державної влади відносно організаційно-інституційним утворенням, яке об'єднує мешканців території населеного пункту (декількох населених пунктів); 2) вона є активним учасником публічного управління на місцевому рівні, насієм місцевої влади; 3) вона володіє реальною здатністю та бажанням під власну відповідальність здійснювати публічну владу на місцевому рівні, вирішувати питання місцевого значення; 4) у держави наявний правовий

механізм забезпечення участі територіальної (об'єднаної) громади у здійсненні публічного управління, як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях; 5) вона є частиною політичної системи держави, складає один із її рівнів, оскільки приймає безпосередню участь у формуванні представницьких органів публічного управління на місцевому рівні та здатна здійснювати реальний вплив на політичну організацію у державі.

2. Головними проблемами становлення територіальної (об'єднаної) громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин є: 1) нерозробленість на законодавчому рівні механізмів забезпечення прямої участі об'єднаної територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема, відсутність відповідальності за неврахування обов'язкових рішень громади під час прийняття нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування; 2) пасивність та правовий нігілізм мешканців територіальної громади, що спричинене передусім невірою у можливостях реального впливу громади на публічне управління; 3) непослідовність прийняття деяких законодавчих актів у сфері об'єднання територіальних громад, механізація цього процесу без урахування особливостей та реальних потреб відповідних регіонів.

3. На підставі позитивного європейського досвіду у сфері формування об'єднаної територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин можна визначити такі способи подальшого її розвитку: 1) розробити національну стратегію формування нового іміджу територіально (об'єднаної) громади як активного та відповідального суб'єкта місцевого самоврядування; 2) запровадити інститут муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування та інші механізми позасудового забезпечення виконання управлінських рішень територіальної (об'єднаної) громади; 3) прийняти закон про місцевий референдум та інші форми прямої участі територіальної (об'єднаної) громади у здійсненні місцевого самоврядування.

4. Для удосконалення правового регулювання гарантій місцевого самоврядування необхідно: 1) закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» право територіальної (об'єднаної) громади звертатися до судів всіх юрисдикцій через представників з метою захисту прав та законних інтересів громади; 2) у ст. 19 КАС України визначити право органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також право громади (об'єднаної) громади через своїх представників звертатися до адміністративних судів для захисту прав та інтересів громади у правовідносинах з органами державної влади та/або з іншими органами місцевого самоврядування; 3) у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначити обов'язок відповідної ради звітувати не рідше 1 разу на рік перед громадою за результати розпорядження комунальною власністю, обсяги та напрями використання надходжень від об'єктів комунальної власності; визначити право громади здійснювати контроль за ефективністю розпорядження об'єктами комунальної власності у формі отримання інформації від органів місцевого самоврядування за запитом громади, врахування думки громади під час вирішення питання про передачу у довгострокову оренду, у концесію найбільш важливих об'єктів комунальної власності.

5. Розширення повноважень об'єднаної територіальної громади щодо виконання функцій місцевого самоврядування має здійснюватися у таких напрямках, зокрема, наділення об'єднаної територіальної громади та сформованих нею органів місцевого самоврядування повноваженнями у сфері: 1) земельних відносини щодо розпорядження деякими категоріями земель державної власності, що розміщені на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) надання адміністративних послуг щодо вирішення питань про надання дозвільних документів на зайняття окремими видами господарської діяльності, а також про оформлення містобудівної документації та вирішення інших питань у цій сфері; 3)

формування муніципальних правоохоронних органів, зокрема, муніципальної поліції, громадської охорони та ін.

6. З метою удосконалення правового регулювання окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування необхідно: 1) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнити процедуру дострокового відкликання сільських, селищних, міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування, крім депутатів місцевих рад; 2) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділити територіальну громаду (об'єднану громаду) повноваженнями щодо тимчасового зупинення дії (накладення вето) рішення органу та посадової особи місцевого самоврядування з одночасним оскарженням його до суду та визначити процедуру такого зупинення; 3) ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» доповнити такими підставами відкликання депутата місцевої ради: порушення вимог депутатської етики, визначених статтею 8 цього Закону; систематичне ухилення від обов'язку щодо підтримання зв'язку з виборцями, відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою).

7. Основними шляхами поліпшення муніципального законодавства щодо процесу об'єднання територіальних громад є: 1) розробка концепції інформатизації менших адміністративно-територіальних одиниць та впровадження інформаційних технологій у сфері місцевої демократії. Це включає розробку та впровадження електронних систем для поліпшення комунікації та участі громадян у місцевому самоврядуванні; 2) доповнення статті 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положеннями, які визначають проведення вивчення громадської думки, обговорення процесу об'єднання та ініціювання об'єднання. Це стимулює широку участь громадян у процесі прийняття рішень щодо об'єднання громад; 3) розширення напрямків розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад, які можуть отримувати субвенції з Державного бюджету. Це охоплює такі напрямки, як інформатизація

громади, правова освіта та надання правової допомоги. Такі додаткові ресурси допомагають зміцнити інфраструктуру та покращити якість життя в об'єднаних територіальних громадах. Ці заходи спрямовані на підвищення ефективності та розвиток муніципального самоврядування у процесі об'єднання територіальних громад.

8. Однією з умов конституювання основних засад організації та здійснення місцевого самоврядування з урахуванням проведеної реформи децентралізації є чітке розуміння очікуваних результатів реформи. При цьому під час конституювання необхідно зважати на те, що в Основному Законі держави мають бути закріплені такі головні питання у сфер організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні: 1) удосконалення організації адміністративно-територіального устрою України; 2) засади організації місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування, інших форм самоорганізації населення; 3) форми взаємодії територіальної громади, органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної влади; засади та форми здійснення державного контролю за органами місцевого самоврядування; 4) повноваження територіальних громад, фінансова та матеріальна основи організації та діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування тощо.

9. До позитивних аспектів проведення муніципальної реформи в деяких європейських країнах, які можуть бути застосовані для підвищення ефективності відповідної реформи в Україні, можна віднести: 1) оптимізація адміністративно-територіального устрою держави, яка передбачає зміну існуючих адміністративно-територіальних одиниць в залежно від чисельності населення, ресурсного потенціалу та ін.; 2) супровід муніципальної реформи реформою в сфері фіскальної та кредитної політики, а саме: наділення об'єднаних територіальних громад реальної фіскальної владою, надання права випускати цінні папери місцевої позики; 3) надання державної фінансової підтримки лише на початкових етапах реформування і введення дотаційних обмежень щодо органів місцевого самоврядування згодом.

ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено наукову проблему комплексного дослідження правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин. Серед узагальнень, підсумкових положень, висновків, рекомендацій і пропозицій найголовніше дослідницьке та практичне значення мають наступні.

1. Муніципально-правові відносини – це особливий вид публічно-правових відносин, врегульованих нормами конституційного та муніципального права, обов'язковим суб'єктам яких є територіальна громада (об'єднана громада) або сформований нею представницький орган, та який виникає у сфері реалізації місцевого самоврядування, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування та формування системи органів місцевого самоврядування з метою реалізації прав та інтересів членів відповідної громади та інтересів усієї громади.

2. Особливостями (ознаками) об'єднаної територіальної громади, що виділяють її серед інших суб'єктів муніципальних правовідносин, зокрема територіальної громади, які існують в силу конституційного визнання, а не як результат реформи у сфері децентралізації, є: 1) її первинним суб'єктом є територіальна громади сусідніх сіл, селища або міста, які у встановленому порядку прийняли рішення про об'єднання (приєднання); 2) її правосуб'єктність має не природне (конституційне) походження, а являє собою інтеграцію правосуб'єктностей ординарних територіальних громад сусідніх сіл, селища або міста, внаслідок чого підвищується спроможність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; 3) у процесі об'єднання не утворюється нової громади, оскільки члени територіальних громад, що об'єдналися, зберігають за собою право свobodного виходу із об'єднання.

3. В конституційно-правовому аспекті територіальна громада – це сукупність людей – мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці або її частини чи декількох територіальних одиниць, яких поєднує

спільність території проживання, володіння та розпорядження комунальною власністю, включаючи землі комунальної власності, а також спільність інтересів у сфері соціально-економічного, культурно-етнографічного, екологічного розвитку певної території, та які наділені гарантованим Конституцією та законами України правом безпосередньо та через представницькі органи, які їм підзвітні та підконтрольні, вирішувати питання місцевого значення в усіх суспільних сферах.

4. Історико-правовий розвиток місцевого самоврядування слід представити в наступну періодизацію: 1) період Київської Русі – IX-XII ст.ст., який характеризувався розвинутою системою місцевого самоврядування, чітким розмежуванням функцій між князівською владою (князем) та демократичними інститутами самоуправління (верв, віче); 2) період європеїзації українських земель (поширення Магдебурзького права – XIII-XV ст.ст.), який характеризувався зміцненням міської територіальної громади, наділенням її правом самоврядування, правом приватної власності тощо, що мало наслідком нерівномірний розвиток міських та сільських територій (громад); 3) період національного самовизначення та запровадження державотворчих традицій (період Запорізької Січі та Гетьманської держави – XVI-XVII ст.ст.), який супроводжувався формуванням особливої системи місцевого самоврядування, заснованої на національній самобутності українського козацтва, військовій системі управління; 4) період занепаду місцевого самоврядування, який включає два історичних етапи: перебування українських земель у складі Російської, Австро-Угорської імперій та Польщі – XVIII-XX ст.ст., який характеризується нівелюванням самої ідеї місцевого самоврядування, включенням органів місцевої влади до системи органів державного управління, залежність місцевих органів від центральної влади, відсутністю уніфікованої організації системи органів місцевого самоврядування на різних територіях українських земель; та перебування України в складі СРСР – 1922-1991 рр., протягом якого сільські та селищні громади лише формально

мали певні функції, однак фактично влада цілком і повністю належала центру, а ради діяли як місцеві органи виконавчої влади; 5) сучасний період (після проголошення незалежності України – з 1991 р. по теперішній час) характеризується поступовим відходженням від радянських традицій, розширенням повноважень територіальної громади, формуванням спроможної об'єднаної територіальної громади та децентралізацією влади.

5. Актуальними проблемами здійснення реформи місцевого самоврядування є: 1) неурегульованість деяких процедур та етапів реалізації реформи (порядку проведення місцевих референдумів, чітких строків призначення перших, проміжних місцевих виборів тощо); 2) відсутність належних організаційних умов для подальшого провадження реформи (не створено реєстр угод про співробітництво територіальних громад); 3) диспропорційність виділених коштів та покладеного на об'єднанні територіальні громадами фінансового тягарю по утриманню територій; 4) значні руйнування та пошкодження об'єктів житлового фонду, громадської забудови та інфраструктури окремих населених пунктів тощо.

6. Об'єднана територіальна громада як результат реформування місцевого самоврядування має такі переваги: 1) в результаті об'єднання територіальні громади отримують більший обсяг фінансування, зміцнюють свій організаційний та кадровий потенціал, що в свою чергу виступає важливим чинником їх спроможності, тобто отримання реальної можливості для реалізації своїх повноважень; 2) створення спроможних територіальних громад є платформою для децентралізації влади, внаслідок якої органи місцевого самоврядування отримують реальну владу на місцях; 3) урівноваження можливостей різних територій завдяки усуненню диспропорції в обсягах фінансування; 4) в кінцевому підсумку ефективна організація місцевого самоврядування (в тому числі завдяки утворенню такої її форми, як об'єднана територіальна громада) є необхідною умовою для подальшої демократизації суспільства та державних інститутів, розвитку прямої демократії на місцевому рівні.

7. Спроможність об'єднаної територіальної громади – це забезпечена міжнародним правом, Конституцією та законами України фінансова, адміністративно-територіальна, ресурсна, організаційно-інституційна, законодавча, міжмуніципальна можливість та здатність об'єднаної територіальної громади та утворених нею органів самостійно вирішувати питання місцевого значення, надавати якісні адміністративні послуги членам громади, задовольняти інші потреби об'єднаної територіальної громади.

8. В основу систематизації функцій об'єднаної територіальної громади покладено зміст відповідних функцій, тобто їх системну спрямованість. За цим критерієм виокремлено наступні групи функцій об'єднаної територіальної громади: 1) установча функція; 2) управлінська функція; 3) правотворча функція; 4) дорадчо-консультативна функція; 5) захисна функція; 6) контрольна функція; 7) функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади.

9. Особливостями реалізації функцій та повноважень об'єднаної територіальної громади в умовах дії правового режиму воєнного стану є те, що у разі утворення Указом Президента України цивільних військових адміністрацій на рівні області, району або конкретного населеного пункту (села, селища, міста), до останньої повністю переходять повноваження, у тому числі делеговані, відповідної територіальної громади, районної або обласної ради, визначені ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»; однак, функціонування відповідних органів місцевого самоврядування, якщо дозволяє воєнна ситуація, не припиняється, а переходить у режим взаємодії з військовими адміністраціями; деякі повноваження у сфері оборони держави, зокрема, щодо організації загального військового навчання у воєнний час та мобілізаційної підготовки, здійснення приписки громадян до призовних дільниць та ін. органи місцевого самоврядування реалізують у безпосередній взаємодії з

військовими адміністраціями, якщо такі утворюються на рівні населеного пункту, або з військовим командуванням відповідного населеного пункту.

10. Правова природа повноважень об'єднаної територіальної громади виражається у тому, що місцева публічна влада, якою наділена громада для виконання завдань місцевого самоврядування та яка лежить в основі таких повноважень, гарантована Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування, тобто має установчий природний характер та не може обмежуватися або зазнавати втручання зі сторони держави в особі її органів.

11. Органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи можуть нести муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності (адміністративна, цивільна, майнова, кримінальна). Основними видами муніципально-правових санкцій є: дострокове припинення повноважень (відкликання), визнання неправомірними та скасування прийнятих рішень. Підставами застосування муніципально-правових санкцій є: порушення Конституції та/або законів України; невиконання або неналежне виконання обов'язків, покладених на відповідний орган місцевого самоврядування Конституцією та законами України; перевищення повноважень відповідними органами та їх посадовими тощо.

12. Формами відносин вищих та центральних органів виконавчої влади з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами є: 1) здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; 2) методичне та інформаційне забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад; 3) участь територіальних громад (об'єднаних громад) безпосередньо та через інститути громадянського суспільства у прийнятті державних рішень.

13. Пріоритетними напрямками взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади залежно від предметної сфери є: 1) формування та реалізація державної регіональної

політики; 2) взаємодія у сфері прийняття та реалізації регуляторних актів; 3) взаємодія у сфері землеустрою та прийняття (розроблення, затвердження, погодження) документації із землеустрою; 4) взаємодія у сфері благоустрою населених пунктів, містобудування та планування територій; 5) взаємодія у сфері освіти, охорони здоров'я населення, захисту навколишнього природного середовища, природокористування, користування надрами, видобування корисних копалин, публічної безпеки; 6) у сфері оборони щодо організації добровільних формувань територіальних громад, організації мобілізаційної підготовки; 7) у сфері відновлення деокупованих територій та територій, що постраждали від бойових дій тощо.

14. Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади у здійснюється у таких формах: утворення спільних робочих груп щодо розробки проектів документів державної регіональної політики; організація та проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження змісту актів державного регіонального розвитку; організація та проведення громадських слухань, консультацій з територіальною громадою щодо визначення напрямів регіонального розвитку тощо.

15. Головними проблемами становлення територіальної (об'єднаної) громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин є: 1) нерозробленість на законодавчому рівні механізмів забезпечення прямої участі об'єднаної територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема, відсутність відповідальності за неврахування обов'язкових рішень громади під час прийняття нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування; 2) пасивність та правовий нігілізм мешканців територіальної громади, що спричинене передусім невірою у можливостях реального впливу громади на публічне управління; 3) непослідовність прийняття деяких законодавчих актів у сфері об'єднання територіальних громад, механізація цього процесу без урахування особливостей та реальних потреб відповідних регіонів.

16. Для удосконалення правового регулювання гарантій місцевого самоврядування необхідно: 1) закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» право територіальної (об'єднаної) громади звертатися до судів всіх юрисдикцій через представників з метою захисту прав та законних інтересів громади; 2) у ст. 19 КАС України визначити право органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також право громади (об'єднаної) громади через своїх представників звертатися до адміністративних судів для захисту прав та інтересів громади у правовідносинах з органами державної влади та/або з іншими органами місцевого самоврядування; 3) у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначити обов'язок відповідної ради звітувати не рідше 1 разу на рік перед громадою за результати розпорядження комунальною власністю, обсяги та напрями використання надходжень від об'єктів комунальної власності; визначити право громади здійснювати контроль за ефективністю розпорядження об'єктами комунальної власності у формі отримання інформації від органів місцевого самоврядування за запитом громади, врахування думки громади під час вирішення питання про передачу у довгострокову оренду, у концесію найбільш важливих об'єктів комунальної власності.

17. З метою удосконалення правового регулювання окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування необхідно: 1) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнити процедуру дострокового відкликання сільських, селищних, міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування, крім депутатів місцевих рад; 2) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділити територіальну громаду (об'єднану громаду) повноваженнями щодо тимчасового зупинення дії (накладення вето) рішення органу та посадової особи місцевого самоврядування з одночасним оскарженням його до суду та визначити процедуру такого зупинення; 3) ст. 37 Закону України «Про статус депутатів

місцевих рад» доповнити такими підставами відкликання депутата місцевої ради: порушення вимог депутатської етики, визначених статтею 8 цього Закону; систематичне ухилення від обов'язку щодо підтримання зв'язку з виборцями, відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою).

18. Однією з умов конституювання основних засад організації та здійснення місцевого самоврядування з урахуванням проведеної реформи децентралізації є чітке розуміння очікуваних результатів реформи. При цьому під час конституювання необхідно зважати на те, що в Основному Законі держави мають бути закріплені такі головні питання у сфер організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні: 1) удосконалення організації адміністративно-територіального устрою України; 2) засади організації місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування, інших форм самоорганізації населення; 3) форми взаємодії територіальної громади, органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної влади; засади та форми здійснення державного контролю за органами місцевого самоврядування; 4) повноваження територіальних громад, фінансова та матеріальна основи організації та діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування тощо.

19. За наслідками здійснення муніципально-правової реформи у таких державах, як Німеччина, Польща, Франція було організовано ефективну систему місцевого самоврядування, яка ґрунтується на демократичних принципах повсюдності та децентралізації. При цьому, позитивними здобутками реформи, які доцільно покласти в основу реформи децентралізації в Україні, є: 1) закріплення основних принципів організації та здійснення місцевого самоврядування, визначених в Європейській хартії місцевого самоврядування, у конституціях відповідних держав; 2) формування адміністративно-територіального устрою таким чином, щоб утворені громади мали реальну спроможність виконувати покладені на них завдання, та з урахуванням думки громади, історичних та культурних зв'язків, господарської доцільності; 3) наділення представників громад

можливістю безпосередньої участі у законотворчому процесі через представницький орган, у якому адміністративно-територіальні одиниці мають не відповідну частину голосів залежно від розміру одиниці; 4) зведення державного контролю за здійсненням власних повноважень органів місцевого самоврядування до правового регулювання та здійснення посиленого державного контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ленгер Я. І. Органи місцевого самоврядування та інші органи як суб'єкти правовідносин із врегулювання муніципально-правових колізій. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2017. Вип. 44. Т. 1. С. 52-54.
2. Бортнікова А. Г. Систематизація наукових поглядів щодо сутності поняття публічно-правових відносин. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. 2015. № 14. Т. 1. С. 97-99.
3. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво "ФІНН", 2012. 496 с.
4. Трачук П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування: навчальний посібник. Чернівці: Наші книги, 2007. 280 с.
5. Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б., Завальний А. М., Заяць Н. В. та ін Теорія держави та права : навч. посіб. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
6. Галіахметов І. А. Змістова складова муніципально-правових відносин: теоретичний аспект. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 37-40.
7. Панчишин Р. І. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин. Системно-онтологічний аналіз: монографія; за ред. Марцеляка О.В. К.: Основа, 2020. 400 с.
8. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
9. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

11. Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання: проект Закону реєстр. № 2467 від 24.03.2015. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539.
12. Про місцевий референдум: проект Закону реєстр. № 5512 від 19.05.2021. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942.
13. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.
14. Федоренко В. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи. Вісник Центральної виборчої комісії. 2014. № 1 (28). С. 64-69.
15. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
16. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.
17. Алексеев В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади: автореф. дис. канд. науки з державного управління: 25.00.01 – «Теорія та історія державного управління». К., 2005. 22 с.
18. Дробот І. О., Рачинський А. П. Формування відносин з управління комунальною власністю в Україні: організаційно-правовий аспект. Держава і суспільство. 2011. № 4. С. 149-150.
19. Дрешпак В. М., Липовська Н. А. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів. Аспекти публічного управління. 2015. № 4 (18). С. 45-54.
20. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

21. Врублевський О. С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. 56 с.
22. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія; С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
23. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. К. : НІСД, 2016. 61 с.
24. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія. Київ, 2012. 413 с.
25. Герич А. В. Адміністративно-правове регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад. Дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2021. 239 с.
26. Тимечко І. Р. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. Науковий вісник Мукачівського державного університету. 2017. Вип. 1 (7). С. 164-170.
27. Панчишин Р. І. Напрями вдосконалення муніципального законодавства у сфері регулювання об'єднання територіальних громад. Науковий журнал право і суспільство. 2019. № 1. С. 30-42.
28. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.
29. Словник української мови: у 11 т. / Білодід І. К., Бурячок А. А. та ін. Т. 4 . (І-М). К. : Наук. думка, 1973. 840 с.
30. Батанов О. В. Статус громади у пошуках оптимального варіанту конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні: теорія і практика. 2015. № 10-12. С. 48-64.
31. Батанов О. В. Людський вимір децентралізації в умовах викликів російсько-української війни. Децентралізація публічної влади в Україні:

здобутки, проблеми та перспективи : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів); за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Київ ; Львів ; Щецин : ЛНУ імені Івана Франка, 2023. 208 с.

32. Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах викликів сьогодення. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). К.: АПСВТ, 2022. 330 с.

33. Батанова Н. М. Проблеми юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади: Децентралізація публічної влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів: колективна монографія; за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія; передмова академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. Львів : СПОЛОМ, 2021. 388 с.

34. Баймуратов М. О. Муніципальне право в період глобалізації. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). К.: АПСВТ, 2022. 330 с.

35. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. Теорія та практика державного управління. 2017. № 1 (56). С. 1-6. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/02.pdf>.

36. Мороз О. Ю. Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії. Демократ. врядування : електрон. наук. фах. видання. 2008. Вип. 2. URL : www.nbu.gov.ua.

37. Патицька Х. О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 4(108). С. 320-328.

38. Муніципальне право України: підручник; кол. авт.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
39. Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса, 2003. С. 102–113.
40. Кондратюк С. В. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект. Вісник Академії управління МВС. 2010. № 2 (14). С. 89-99.
41. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект: монографія; Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. 236 с.
42. Моряк-Протопопова Х. М. Становлення у Галичині органів місцевої влади і самоврядування у 1772–1918 роках. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2017. Вип 64. С. 64–78.
43. Панасюк С. А. Захист муніципальних прав громадян у Європейському суді з прав людини: реалії та перспективи. Вісник Центральної виборчої комісії. 2016. № 1 (33). С. 67-71.
44. Проблеми сучасної муніципалістики : навч. посіб.; за заг. ред. О. В. Батанова. К. : Академія муніципального управління, 2012. 292 с.
45. Пастернак О. М. Суб'єкти правових відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». К., 2006. 240 с.
46. Гуральник В. М. Теоретичні засади конституційної правосуб'єктності територіальної громади в системі місцевого самоврядування в Україні. Національний вісник Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 3. С. 153-157.
47. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

48. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

49. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

50. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2 (12). С. 51-57.

51. Serohina T. V. Territorial community: a systematic approach to advance functions of individual elements. Public administration aspects. 2016. V. 37-38(11-12). P. 70-75.

52. Панчишин Р. І. Порядок формування об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. № 5. С. 65-74.

53. Nicholas O. Redistricting and the Territorial Community. Journal Articles Faculty Scholarship. 2012. P. 1381-1474. URL : https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=11766&context=journal_articles.

54. Панчишин Р. І. Органи публічної влади в Україні: теорія та практика. Правове забезпечення реформи місцевого самоврядування. Колективна монографія. Національний університет "Одеська юридична академія". 2019. С. 256-258.

55. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні. URL : http://zhydachivrda.org.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf.

56. Кавунець А., Дорох В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект). 2016. 96 с.

57. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

58. Сірик З.О. Економічний розвиток і співробітництво територіальних громад. Регіональна економіка. 2016. № 3. С. 34-42.

59. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 року: за підтримки Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою». URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/53-rezultati-finansovogo-monitoringu-366-otg-za-1pivrichchya-2017-roku-stvorenikh-u-2015-ta-2016-rokakh.pdf>.

60. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення: проект Закону від 18.05.2017 реєстр. № 6466. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814.

61. Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник; Пітцик М., Слобожан О., Рабошук Я., Чепель О. 2-ге вид-ня. К., 2015. 46 с.

62. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

63. Колесников О. В. Перші вибори старост в об'єднаних територіальних громадах України: проміжні підсумки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2016. № 2 (34). С. 62-69.

64. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.

65. 30 років Асоціації міст України. 2022. URL: <https://auc.org.ua/novyna/30-rokiv-asociaciyi-mist-ukrayiny>.

66. Полтавець В. Д. Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування як основа міжмуніципального співробітництва.

Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2013. Вип. 37. С. 295-299.

67. Основи методології та організації наукових досліджень: навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів; за ред. А. Є. Конверського. К.: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

68. Бірта Г. О., Бургу Ю. Г. Методологія і організація наукових досліджень : навч. посіб. К. : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.

69. Грабченко А. І., Федорович В. О., Гаращенко Я. М. Методи наукових досліджень: Навч. посібник. Х.: НТУ "ХП", 2009. 142 с.

70. Юринець В. Є. Методологія наукових досліджень : навч. посібник. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2011. 178 с.

71. Десятник В. О. Проблема методу правознавчої науки. Філософські, методологічні та психологічні проблеми права : матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 11 листоп. 2017 р.); редкол.: В. В. Черней, М. В. Костицький, С. Д. Гусарев та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 488 с.

72. Рассоха І. М. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень» для студентів 5 курсу денної форми навчання освітнього-кваліфікаційного рівня «магістр» спеціальностей 8.050106, 8.03050901 “Облік і аудит”, 8.050201 “Менеджмент організацій”, 8.03060101 “Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)”; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Х.: ХНАМГ, 2011. 76 с.

73. Кислова О. М. Багатовимірний аналіз соціологічної інформації: сутність, класичні методи та інтелектуальні технології. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. 2009. № 881. С. 98-102.

74. Манжул І. В. Визначення методів пізнання в науковій літературі. Теорія та історія держави і права. 2012. № 11. С. 12-17.

75. Калиновський Б. В. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування України. Юридичний вісник. 2012. Вип. 1 (22). С. 50-54.

76. Калиновський Б. В. Методологія дослідження місцевої публічної влади. Філософські, методологічні та психологічні проблеми права : матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 11 листоп. 2017 р.); ред.кол.: В. В. Черней, М. В. Костицький, С. Д. Гусарев та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 488 с.

77. Камінська М. В. Багатоаспектність методологічного підґрунтя дослідження системи місцевого самоврядування. Філософські, методологічні та психологічні проблеми права : матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 11 листоп. 2017 р.); редкол.: В. В. Черней, М. В. Костицький, С. Д. Гусарев та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 488 с.

78. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. К.: Атіка, 2000. 304 с.

79. Sikander T. A Theoretical Framework of Local Government. International Journal of Humanities and Social Science. 2015. Vol. 5, No. 6(1). P. 171-176.

80. Панчишин Р. І. Децентралізація як стратегічна мета реформування місцевого самоврядування. Наукова конференція. Закарпатські правові читання. 19-21 квітня 2018 р. Ужгород. С. 206-211.

81. Adnan ul Naque Theoretical Perspective of Local Government - Literature Review. Research Institute of Behavioural Psychology. 2012. № 46301. 19 p.

82. Панчишин Р. І. Constitutional and legal nature of the capacity of the united national territorial community. VISEGRAD JOURNAL ON HUMAN RIGHTS. 2018. № 3 (vol. 2). P. 114-125.

83. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 2. С. 58-64.

84. Бедрій М. Вєрв у київській русі: самоврядування і право. Вісник Львів. ун-ту. Сер. юрид. 2011. Вип 54. С. 39-55.

85. Мателешко Ю. П. Адміністративно-територіальні одиниці Київської Русі X – XI ст.: проблеми термінології (історіографія питання). Науковий вісник Ужгородського університету Серія «Історія». 2013. Вип. 1 (30). С. 152-159.

86. Клімова Г. П. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. Вип. 8. С. 80-89.

87. Єрмолаєв В. М. Віче в Київській Русі: питання компетенції (IX - середина XII ст.). Вісник Академії правових наук України. 2002. №4 (31). С. 45-55.

88. Олійник О. Л. “Урядування” в літописній традиції Київської Русі. Збірник наукових праць НАДУ. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Oliynyk.pdf>.

89. Ткаченко А. Магдебурзьке право на теренах українських земель: світоглядно-правові засади. Збірник наукових праць. 2014. Вип. 7. С. 129-139.

90. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І., Денчук Р. О. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць. 2012. № 1 (13). С. 128–134.

91. Кобилецький М. М. Поширення магдебурзького права на українських землях Великого князівства Литовського. Актуальні проблеми держави і права. 2009. № 49. С. 49-53.

92. Лісна І. С. Магдебурзьке право на українських землях. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2016. Вип. 2. Т. 1. С. 15-18.

93. Руденко О. М., Козюра І. В. , Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування : навч. посібн. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.
94. Манзя М. В. Ретроспективний аналіз формування та концептуальні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні. Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2014. № 1 (45). С. 68-77.
95. Кривцун І. С. Організація Запорізького козацтва – формування основ самоврядування в Україні. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2005. Вип. 29. С. 241-247.
96. Панчишин Р. І. Історико-правові умови формування територіальної громади на українських землях у період національного самовизначення (XVI-XVII). Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2019. № 1. С. 31-41.
97. Конституція Пилипа Орлика: Конституція від 5 квітня 1710 року. URL : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>.
98. Матвєєва Т. О. Законодавство Гетьманщини у 18 ст. Форум права. 2016. № 2. С. 114-123.
99. Гуржій О. І. Українська козацька держава в другій половині XVII-XVIII ст.: кордони, населення, право. К. : Основи, 1996. 222 с.
100. Горобець В. Влада та соціум Гетьманату. Дослідження з політичної і соціальної історії ранньомодерної України. К.: Інститут історії України НАН України, 2009. 271 с.
101. Субтельний О. Україна: Історія: навчальний посібник. 3-тє вид., перероб. і доп. Київ : Либідь, 1993. 720 с.
102. Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й; редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К. : В-во "Наукова думка", 2005. 672 с.
103. Шабала Я. М. Історія України. Навчальний посібник. К. : Кондор, 2005. 268 с.

104. О Сельских Советах: Постановление от 16 октября 1924 года URL : http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2207.htm.

105. Об утверждении положения о городских советах: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета от 20 января 1933 года URL : http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3854.htm.

106. Костенок І. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на самоврядні практики на пострадянському просторі. Держава і суспільство. 2012. № 4. С. 168-171.

107. Конституция Украинской ССР: документ СРСР от 20 апреля 1978 года URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=573>.

108. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 07.12.1990 № 533-ХІІ. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

109. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.1994 № 3917-ХІІ. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.

110. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

111. Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2002 № 12-рп/2002. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>.

112. Інформація щодо об'єднаних територіальних громад (за даним про проведення чи призначення перших місцевих виборів): Державний реєстр виборців. URL: https://www.driv.gov.ua/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145.

113. Петришина М. О., Петришин О. О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Х. : Право, 2016. 44 с.

114. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами та владою: Міжнародний документ від 21.05.1980. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_106.

115. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин: Міжнародний документ від 05.11.1992. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_014.

116. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.

117. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин: Закон України від 5.05.2003 № 802-IV. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/802-15>.

118. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні: Міжнародний документ від 05.02.1992. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

119. Європейська хартія міст: Міжнародний документ 1992 р. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf>.

120. Рамкова конвенція про захист національних меншин: міжнародний документ від 01.02.1995. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_055.

121. Панчишин Р. І. Європейські стандарти в сфері об'єднання територіальної громади. Наукова конференція. Юридичні науки: Історія, сучасний стан та перспективи досліджень. 11-12 травня 2018 року, м. Київ. С. 33-35.

122. Himsforth C. Treaty-Making For Standards Of Local Government: The European Charter Of Local Self-Government And Its Possible Application Beyond Europe. University of Edinburgh School of Law Working. 2011. № 2011/24. 17 p.

123. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого

самоврядування: міжнародний документ від 16.11.2009. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_b49/paran2#n2.

124. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 № 1664-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>.

125. Kirchmair L. International Law and Public Administration: The European Charter of Local Self-Government. European treaty series. 2015. № 122. P. 124-135.

126. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_611.

127. О хорошей практике приграничного и межтерриториального сотрудничества территориальных сообществ или властей и устранение препятствий ему: Рекомендация № R (2005) 2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам від 19.01.2005. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_667.

128. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

129. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

130. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України від 28.12.2014 № 76-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/76-19/paran130#n130>.

131. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19/paran44#n44>.

132. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському

пасажирському транспорті: Закон України від 17.01.2017 № 1812-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1812-19/paran39#n39>.

133. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#n322>.

134. Про затвердження Регламенту Сіверської міської ради: рішення Сіверської міської ради 7-го скликання від 20.11.2015 № 7/1. URL: <http://siverskarada.com.ua/index.php?id=17471&show=86205>.

135. Про затвердження Регламенту Червоненської сільської ради: Рішення Червоненської сільської ради від 12.11.2010 № 5. URL: http://krivrn.dp.gov.ua/selrada/krivorizkij/chervonenska_silrada.nsf/docs/C225795F007707EDC225795E00328B6A?OpenDocument.

136. Міклош І., Синютка О., Гарбуз Ю., Безсмертний Р. Децентралізація и целостность государства (доклад). LB.ua. 2016. URL: https://lb.ua/news/2016/10/20/348360_detsentralizatsiya_tselostnost.html.

137. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону реєстр. № 2598 від 13.12.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

138. Про місцеві ініціативи: проект Закону від 06.07.2015 реєстр. № 2296а. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1RS68A.html.

139. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування: проект Закону реєстр. № 6401 від 07.12.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73380.

140. Прозорість місцевого самоврядування: Парламент прийняв законопроект №6401 у першому читанні. Децентралізація. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14572>.

141. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України від 15.08.2014 № 225. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14>.

142. Проблеми об'єднання громад на прикладі одного села. ГО "Всеукраїнське об'єднання "Антикорупційний блокпост" / LB.ua. 2017. URL: https://ukr.lb.ua/blog/anticorruption/357867_problemi_obiednannya_gromad.html.

143. Панчишин Р. І. Актуальні проблеми об'єднання територіальної громади в Україні: причини виникнення та шляхи вирішення. Наукова конференція. Юридична наука в 21 столітті: перспективи та пріоритетні напрями досліджень. 11-12 травня 2018 р. м. Запоріжжя. С. 11-16.

144. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

145. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

146. Белов Д. М. Парадигма українського конституціоналізму: монографія. Великий Березний РК «Евростандарт», 2011. 399 с.

147. Гройсман В. Навіщо нам децентралізація?. Українська правда. 2015. URL : <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/>.

148. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170275.html.

149. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Радзи України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НІСД, 2017. 928 с.

150. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня 2017 року: Постанова Центральної виборчої комісії

України від 18.08.2017 № 164. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-17>.

151. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік: Указ Президента України від 8 квітня 2017 року № 103/2017. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/1032017-21670>.

152. Майстро М. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33.

153. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 24. С. 230-242.

154. Шаповалова І. В. Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації: взаємодія і проблеми розмежування повноважень. Економічний аналіз. 2014. Т. 17. № 3. С. 76-80.

155. Що таке децентралізація і навіщо вона всім нам? - простими словами про реформу. Ініціатива «Децентралізація влади». URL : <http://decentralization.gov.ua/news/1862>.

156. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник; авт. упоряд.: О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К.: НАДУ, 2010. 368 с.

157. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України; Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. К. : Москаленко О. М., 2012. 212 с.

158. Георгієвський Ю. В. Концепція децентралізації як шлях до реформування організації публічної влади в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2016. Вип. 39. Т. 1. С. 124-129.

159. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України: монографія. Д.: Стиль, 2011. 419 с.

160. Калиновський Б. В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні. Вісник Центральної виборчої комісії. 2015. № 2 (32). С. 84-89.

161. Касинюк Л. А. Досвід та проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні: філософсько-правовий аспект. Гуманітарний часопис. 2016. № 3. С. 48-55.

162. Кваша Т. К. Фіскальна децентралізація: моделі її впливу на економічний розвиток. Технологический аудит и резервы производства. 2015. № 5. С. 70–74.

163. Коваленко І., Решетник Л. Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти). Історико-правовий часопис. 2016. №1 (7). С. 96-100.

164. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.». 2015. Вип. 27. С. 198-200.

165. Основи демократії : посібник; М. Бессонова; заг. ред. А.Ф. Колодій; АПН України Інститут вищої освіти. К. : Ай Бі, 2002. 684 с.

166. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01. К., 2006. 211 с.

167. Линьов К. О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. К., 2015. 210 с.

168. Лучко М. О. Поняття й сутність децентралізації публічної влади. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Вип. 3. С. 29-34.

169. Матвієнко А. С., Кресіна І. О., Оніщенко Н. М., Перегуда Є. В., Скрипнюк О. В., Балан С. В., Стойко О. М. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія, К.: Інститут держави і права ім. В. М.Корецького НАН України, 2006. 320 с.

170. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні. Право і безпека. 2011. № 5 (42). С. 30-34.

171. Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. Збірник наукових праць. «Ефективність державного управління». 2014. Вип. 38. С. 92-98.

172. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». К. : ТОВ «Софія». 2012. 120 с.

173. Шаповал В. Д. Конституційно-правові підстави відповідальності представницьких органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Право і суспільство. 2013. № 6. С. 72-76.

174. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». К. 2010. 23 с.

175. Заклекта-Берестовенко О., Іванова А. Проблема децентралізації бюджетних повноважень в теорії і практиці. Вісник ТНЕУ. 2015. № 4. С. 74-83.

176. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 123-126.

177. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. Молодий вчений. 2016. № 1 (28). Ч. 2. С. 47-51.

178. Безсмертний: реформа місцевого самоврядування в Україні сьогодні не має мети // LB.ua. 2016. URL : https://ukr.lb.ua/society/2016/10/12/347647_bezsmertniy_reforma_mistsevogo.html.

179. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 123-126.

180. Панчишин Р. І. Конституційно-правове забезпечення об'єднаної територіальної громади в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. № 50 (том 1). С. 39-53.

181. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250 000 слів та словосполучень; уклад. О. Єрошенко. Донецьк: Глорія Трейд, 2012. 1231 с.

182. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. Теорія та практика державного управління. 2016. № 4(55). С. 2-6.

183. Сембер С. В., Чубарь О. Г., Машіко К. С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. Регіональна економіка. 2015. № 3. С. 81-90.

184. Кузьменко С. Л. Самодостатність територіальної громади: поняття та основні засади. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2 (57). URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/3/06.pdf>.

185. Куц Ю. О., Сінченко В. М., Мамонова В. В., Газарян С. В. Х.: Віровець А.П. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість: монографія; «Апостроф», 2011. 340 с.

186. Панчишин Р. І. Класифікація критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 3. С. 62-73.

187. Гургула Т. В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. Науковий вісник Мукачівського державного університету. 2017. Вип. 1 (7). С. 132-136.

188. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>.

189. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках

Програми з відновлення України: постанова Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2021 р. № 1324. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1324-2021-%D0%BF#Text>.

190. Фінансова угода "Програма з відновлення України" між Україною та Європейським інвестиційним банком від 09.12.2020. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/971_002-20#Text.

191. Оцінка фінансової спроможності ОТГ за перше півріччя 2017 року у розрізі областей: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. 2017. URL : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/10/Reyting-366-OTG-za-I-pivr-2017-.pdf>.

192. Чого чекати від об'єднання громад? Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. URL : http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Gromada%20A5_PRINT_2.pdf.

193. Панчишин Р. І. Бюджетна децентралізація у контексті розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня. Наукова конференція. Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки. 23 листопада 2018 р. м. Ірпінь. С. 30-32.

194. Гичка Г. Г. Формування спроможних територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 1 (117). С. 60-64.

195. Vasyliuk O. Forming the capability of united territorial communities: hr aspect. URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_51/fail/Vasyliuk.pdf.

196. Інформація з Державного реєстру договорів про співробітництво територіальних громад станом на червень 2018 року. URL : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/reestr-07.06.2018.pdf>.

197. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. Часопис Київського університету права. 2012. Вип. 2. С. 41-43.

198. Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 22-28.

199. Бахновська І. П. Риси принципів права: теоретичні аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Серія ПРАВО. Вип. 23. Ч. I. Т. 1. С. 18-22.

200. Мішина Н. В. Місцеве самоврядування в Україні. Конституційне право України: прагматичний курс. Одеса: «Юридична література». 2017. 256 с.

201. Concept of Local Self-Government: Formation and Development in the Republic of Kazakhstan (the second version): Public Policy Research Center. 2002. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN018209.pdf>.

202. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна. Право України. 2012. № 1–2. С. 30-63.

203. Муніципальне право України. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Ужгород: «Ліра», 2008. 440 с.

204. Погребняк С. Принцип верховенства права: деякі теоретичні проблеми. Вісник Академії правових наук України. 2006. № 1 (44). С. 26-36.

205. Пухтецька А. А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. Вісник НАН України. 2010. № 3. С. 33-43.

206. Гринюк Р., Багрий О. До питання про доцільність визнання презумпції конституційності нормативно-правових актів у контексті забезпечення верховенства Конституції України. Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 4. С. 92-102.

207. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

208. Панчишин Р. І. Співвідношення принципів конституційності, верховенства права та законності об'єднаних територіальних громад.

Науковий вісник херсонського державного університету. 2018. № 3 (том 1). С. 48-59.

209. Ткаченко Ю. В. Конституційна законність як принцип конституційного ладу. Форум права. 2010. № 4. С. 875–883.

210. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2008 № 4-рп/2008. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08>.

211. Кодекс конституционной юрисдикции в Республике Молдова от 16 июня 1995 года / Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 1995. №. 53–54.

212. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

213. Господарський процесуальний кодекс України Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

214. Цивільний процесуальний кодекс України Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

215. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.

216. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

217. Панчишин Р. І. Принципи добровільності як головна конституційно-правова засада об'єднання територіальної громади в Україні. Науковий вісник Причорноморська фундація права. 2017. Одеса. С. 21-24.

218. Дзюпин М. Перший рік добровільного об'єднання громад: судова практика. Ліга.Блоги. 2016. URL: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/article/21728.aspx>.

219. Постанова Києво-Святошинського районного суду Київської області від 23 липня 2015 року у справі №369/7201/15-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47489799>.

220. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 3. С. 251-257.

221. Об'єднання громад: від ініціативи до ефективної діяльності. Упорядник: Богдан Зелений. Львів, 2016. 288 с.

222. Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т.; за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2014. Т. 1. 244 с.

223. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. Монографія; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

224. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : кол. Монографія; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.

225. Федченко К. А. Механізми реформування міжбюджетних відносин в умовах економічної нестабільності. Вісник ЖДТУ. 2017. № 4 (82). С. 135-138.

226. Панчишин Р. І. Принципы объединения территориальной общины как основа конституционности их создания. Науковий вісник ужгородського національного університету. 2018. № 51. С. 66-78.

227. Янішевський С. О. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності: Аналітична записка. Відділ розвитку політичної системи. № 20. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1817/>.

228. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14-17.

229. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

230. Олійник Я. В., Остапенко П. О. Формування спроможних територіальних громад в Україні: переваги, ризики, загрози. Український географічний журнал. 2016. № 4. С. 37-43.

231. Lytvyn V., Uhryn D., Nadien N., Klichuk O. Modeling of the process of territorial communities formation using swarm intelligence algorithms. Technology audit and production reserves. 2017. № 5/2(37). С. 17-33.

232. Поточний моніторинг ходу децентралізації (на 10.11.2017). URL: <http://otg.cn.ua/2017/11/11/news-gromady/potochnyj-monitoryng-hodu-detsentralizatsiyi-na-10-11-2017/>.

233. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування; Карий О. І., Панас Я. В. Асоціація міст України. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.

234. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник; ДП «Укртехінформ». Київ, 2013. 250 с.

235. Про Положення про місцеві ініціативи в місті Чернігів: Рішення Чернігівської міської ради від 4 червня 2015 року. URL : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennya-sesii/6595>.

236. Барановська Т. М. Децентралізація влади як основний напрям вдосконалення державної політики розвитку територіальної громади. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 2 (48). С. 145-153.

237. Громадські слухання як засіб вирішення проблем територіальних громад: практичний посібник; М. Д. Городок., А. В. Карташов, О. О. Радченко, В. Ю. Стасюк, за заг. ред. М. Д. Городка. Київ : 2015. 108 с.

238. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

239. Дзюпин М. Аналітична записка: Другий рік об'єднання територіальних громад, що змінилося? – судова практика / Асоціація сприяння самоорганізації населення. 2017. URL : <https://drive.google.com/file/d/0Vxh7u5ll3odxazdJUExTOV9fM3c/view>.

240. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів: Постанова Центральної виборчої комісії від 12.02.2016 № 32. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0032359-16>.

241. Місцеве самоврядування в Україні: Проект USAID ПУЛЬС. 2016. URL : <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf>.

242. Панчишин Р. І. Об'єднана територіальна громада як форма організації місцевого самоврядування в Україні. Муніципальна реформа в контексті Євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 2017 р., м. Київ. С.110-113.

243. Войт М. І. Староста в Україні: правовий статус та повноваження: Науково-практичний посібник: Становлення інституту старости: перші кроки; Кол.авт.: М. І. Баюк, М. І. Войт, Т. В. Гаман та ін.; за заг.ред. Баюка М. І. Хмельницький: ПП МЕЛЬНИК А.А. 2017. 225 с.

244. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. 2022. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf>.

245. Войт М. І. З історії виборів в об'єднаних територіальних громадах: Науково-практичний посібник: Становлення інституту старости: перші кроки; кол.авт.: М. І. Баюк, М. І. Войт та ін.; за заг.ред. Баюка М. І. Хмельницький: ПП МЕЛЬНИК А.А. 2017. 225 с.

246. Брусенцова Я. В., Мацокін А. П. Підвищення професійного рівня та кваліфікації старост через обмін досвідом, навчання та діалог з центральними органами виконавчої влади: Діяльність старост в умовах

- воєнного стану. 2022. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/828/VAOTG_LEAD-1.pdf.
247. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб: Закон України від 25.12.2015 № 925-VIII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/925-19>.
248. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 07.12.2017 № 2233-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2233-viii>.
249. Толкованов В. В. Пріоритетні завдання та підходи до модернізації місцевого самоврядування на сучасному етапі: вітчизняний та зарубіжний досвід. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2017. № 1. URL : http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/28.pdf.
250. Панчишин Р. І. Зміни до Конституції чи новий основний закон. Наукова конференція. Конституція України: ціннісний вимір 25-річного досвіду державотворення та правоутворення. 2021 р., м. Київ. С. 348-353.
251. Панчишин Р. І. Forms of interaction of the united territorial community and central executive authorities. VISEGRAD JOURNAL ON HUMAN RIGHTS. 2018. № 5 (vol. 2). P. 54-64.
252. Погорілко В. Ф., Федоренко Ф. Л. Конституційне право України: підручник. 4-е вид., перероб. і доопр. К., 2012. 727 с.
253. Боняк В. О., Завгородній В. А., Самотуга А. В., Філянїна Л. А. Конституційне право України : навч. посібник 2-е вид., перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 293 с.
254. Лихачов С. В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні. Форум права. 2010. № 2. С. 272–276.
255. Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування: її структура, сутність та зміст. Вісник Центральної виборчої комісії. 2015. № 2 (32). С. 90-98.

256. Алтуніна О. М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. Форум права. 2009. № 3. С. 9-15.

257. Панчишин Р. І. Окремі питання систематизації функцій об'єднаної територіальної громади. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. № 52 (том 1). С. 91-102.

258. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 93-96.

259. Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 2. URL : https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/37609/1/Solonar_Powers.pdf.

260. Андріїв М. М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2(57). URL : [:http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/07.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/07.pdf).

261. Ладонько Л. С., Кунденко А. В., Михайловська О. В., Філіпова Н. В. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України. Теорія та практика державного управління. 2016. № 4(55). С. 1-6. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/01.pdf>.

262. Шумляєва І. Д. Функціональна характеристика діяльності територіальної громади. Аспекти публічного управління. 2013. № 2 (2). С. 83-89.

263. Алфьоров С. В. Особливості устрою та функціонування територіальних громад країн – членів ЄС. Збірник наукових праць. 2013. Вип. 37. С. 181-189.

264. Кафарський В. І., Коновеичук Х. Б. Структура та функції органів самоврядування об'єднаної територіальної громади. Молодий вчений. 2017. № 5.1 (45.1). С. 45-49.

265. Панчишин Р. І. Установча функція об'єднаної територіальної громади. Наукова конференція. Людина і закон: публічно-правовий вимір. 5-6 жовтня 2018 р. м. Дніпро. С. 12-15.

266. Jean-Claude Thoenig. Territorial administration and political control. Decentralization in France. Public Administration, Wiley, 2005, 83 (3). P. 685-708.

267. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

268. Георгієвський Ю. В. Розмежування функцій органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: окремі проблемні питання здійснення та шляхи їх вирішення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2014. Вип. 29. Т. 2. С. 34-38.

269. Баєва Л. В. Повноваження територіальної громади в процесі здійснення представницькими органами місцевого самоврядування нормотворчих функцій. Влада. Людина. Закон. 2008. № 8. С. 19-27.

270. Стародубцев А. А. Актуальні аспекти реалізації повноважень і функцій виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні. Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія Право. 2015. Вип. 19. № 1151. С. 60-64.

271. Ладиченко В. В. Установча влада в правовій доктрині України. Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 225 с.

272. Панчишин Р. І. Функції об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин: порівняльно-правовий аспект. Науковий вісник Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку. 9-10 лютого 2018 р., Херсон. С. 14-17.

273. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.

274. Методичні рекомендації щодо формування і реалізації стратегічних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Децентралізація: офіційний сайт. URL : <https://decentralization.gov.ua/library>.

275. Ніколенко Г. О., Семенова К. Н. Організація ефективного стратегічного планування розвитку регіонів в сучасних умовах. Удосконалення механізмів державного управління соціально-економічним розвитком підприємств і галузей. 2012. 261 с.

276. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.

277. Панчишин Р. І. Нормотворчі повноваження об'єднаної територіальної громади. Наукова конференція. Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку. 12-13 жовтня 2018 р. м. Київ. С. 16-20.

278. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

279. Гарашук І. В. Контрольна функція постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування. Форум права. 2014. № 4. С. 66-70.

280. Співробітництво громад: Децентралізація: офіційний сайт. URL : <https://decentralization.gov.ua/cooperation>.

281. Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. Право і суспільство. 2018. № 6. С. 108-120.

282. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2000. 21 с.

283. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

284. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text>.

285. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 № 2145-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>.

286. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2247-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text>.

287. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні: монографія; за ред. доктора юрид. наук, професора О. В. Батанова; передмова академіка НАН України Ю. С. Шемшученка та академіка НАПрН України О. В. Скрипнюка. Київ: Талком, 2021. 498 с.

288. Грінь А. А. Дискреція як особливий елемент повноважень органів виконавчої влади. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 97-101.

289. Тулик І. І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Ужгород, 2016. 223 с.

290. Трачук П. А. Поняття місцевої публічної влади: сутність, зміст та форма. Часопис Київського університету права. 2011. № 1. С. 94-98.

291. Панчишин Р. І. Децентралізація публічної влади: політико правові виклики та перспективи. Науково-практична конференція. Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики. 2018 р. Львів. С. 48-51.

292. Новак А. О. Правова природа делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної

модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. Харків, 2016. С. 99–109.

293. Котковський В. Р. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку. Державне будівництво. 2016. № 1/2016. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/05.pdf>.

294. Kartashov E. Territorial community development projects: domestic and foreign experiences. Public administration, 2017. P. 137-147.

295. Бедрій Р. Муніципально-правове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 138-142.

296. Делія Ю. В. Поняття та принципи правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правові аспекти. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2011. № 1. С. 63-71.

297. Песцов Р. Г. Муніципальна правотворчість, як один із напрямів діяльності органів місцевого самоврядування. Право. 2017. Вип. 27. С. 227-232.

298. Шумляєва І. Д. Нормотворчість суб'єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності. Державне управління та місцевесамоврядування. Збірник наукових праць. 2011. Вип. 4 (11). URL : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_4/11sidfud.pdf.

299. Громадські ради: створення та організація роботи. Довідково-методичний посібник для членів громадських рад; за заг. ред. А. С. Крупника. Одеса, 2012. 326 с.

300. Про затвердження Порядку внесення та розгляду місцевих ініціатив в місті Києві: Рішення Київської міської ради III сесії VIII скликання від 8 грудня 2016 року № 545/1549. URL : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/01B2D927E802FDCFC22580A6003C7BEF?OpenDocument.

301. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 555. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>.

302. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 989. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-%D0%BF>.

303. Бучинська А. Й. Повноваження органів місцевого самоврядування // Наукові читання. 2014 : наук.-теорет. зб. ЖНАЕУ. Житомир: ЖНАЕУ, 2014. Т. 2. С. 29–32.

304. Chokheli E., Narmania D. Local self-government peculiarities and development prospects in Georgia. International Academic Conference. 2016. Vol. 24. P. 68-74.

305. Дністрянський М. С. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації. Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Серія: Географічні науки. 2013. № 6. С. 138–143.

306. Сорокіна Н. Г. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2010. № 1. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10sngupp.pdf>.

307. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.

308. Панчишин Р. І. Перспективні напрями розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. Український часопис конституційного права. 2018. № 3. С. 47-59.

309. Про затвердження Положення про освітній округ: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>.

310. Постанова Верховного Суду від 14 серпня 2018 року у справі №359/6814/17. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75906258>.

311. Земельний кодекс України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

312. Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2018 року у справі № 666/8779/14-а. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72287938>.

313. Постанова Верховного Суду від 13 березня 2018 року у справі № 809/563/15. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72745001>.

314. Постанова Верховного Суду від 15 серпня 2018 року у справі № 824/367/16-а. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75906349>.

315. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.

316. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення. Форум права. 2009. № 1. С. 157–161.

317. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. К. : 2017. 119 с.

318. Панчишин Р. І. Правове забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення. Колективна монографія. Національний університет «Одеська юридична академія». Органи публічної влади в Україні: теорія та практика. Одеса, 2019. С. 256-278.

319. Ухвала Верховного Суду від 14 березня 2018 року у справі № 800/566/17. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72790937>.

320. Георгієвський Ю. В. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Віче. 2014. № 14. С. 6-9.

321. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ; авт. кол. : І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, О. В. Слобожан та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. К. : НАДУ, 2013. 52 с.

322. Саврас І. З. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України як чинник покращення соціально-економічного розвитку її територій. Вісник соціально-економічних досліджень. 2011. № 41 (2). С. 276-281.

323. Про засади адміністративно-територіального устрою України: проект Закону реєстр. № 2804 від 24.01.2020. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.

324. Пояснювальна записка до проекту Закону Про засади адміністративно-територіального устрою України реєстр. № 2804 від 24.01.2020. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.

325. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 січня 2021 р. реєстр. № 4664. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.

326. Діхтієвський П. В., Бучинська А. Й. Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз // Публічне право. 2013. № 1. С. 59-66.

327. Brezovšek M. Local self-government in Slovenia. Theoretical and historical aspects. El. knjiga. Ljubljana : Faculty of Social Sciences, Založba FDV, 2014. 70 p.

328. Кравченко В. В. Проблеми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публічного управління. 2014. № 11-12. С. 13-21.

329. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

330. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.

331. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.

332. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#n19>.

333. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.

334. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області: Указ Президента України від 24 березня 2023 р. № 181/2023. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/1812023-46213>.

335. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій області: Указ Президента України від 7 квітня 2023 р. № 197/2023. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/1972023-46317>.

336. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області: Указ Президента України від 14 квітня 2023 р. № 226/2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226/2023#Text>.

337. Чурсін В. П. Конституційно-правові санкції в системі відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління. 2008. № 2. С. 268-276.

338. Панчишин Р. І. Муніципально-правова відповідальність: поняття та особливості. Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності. 2018. Вип. 3-4(12-13). С. 22-31.

339. Гецько В. В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики:

дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2015. 195 с.

340. Пилипишин П. Б. Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». К., 2017. 246 с.

341. Книш В. В. Методологічні засади розуміння сутності та ознак конституційно-правової відповідальності суб'єктів конституційних правовідносин. Науково-інформаційний вісник Право. 2014. № 10. С. 92-98.

342. Жмудський Р. Політична відповідальність у державному управлінні. Вісник ХНПУ імені Г. С. Сковороди. 2011. № 2. С. 198-207.

343. Афонін Е. А., Валецький О. Л., Голубь В. В. та ін. Політична відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління : наук.-метод. розробка. К. : НАДУ, 2011. 44 с.

344. Тарасенко Т. М. Поняття політичної відповідальності в контексті наукових досліджень із місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління. 2017. № 3(58). URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-3/doc/3/02.pdf>.

345. Іванова Т. М. Відповідальність органів і посадових осіб муніципальної влади в Україні: історико-правовий аналіз. Юридичний часопис Національної Академії внутрішніх справ. 2014. № 1. С. 164-175.

346. Орлов С. Принципи місцевого самоврядування. Вісник Львівського університету. Серія філос. політолог. студії. 2016. Вип. 8. С. 210-117.

347. Слободняк Т. М. Муніципально-правова відповідальність – окремий вид юридичної відповідальності. Публічне право. 2016. № 1 (21). С. 345-352.

348. Beermann J. M. Municipal Responsibility for Constitutional Torts. Municipal Liability in Civil Rights Litigation. 1999. Vol. 48. P. 627-668.

349. Bekink B. The legal nature and general rights and duties of local government institutions. University of Pretoria etd. 2006. URL : <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/30097/08chapter8.pdf?sequence=9>.

350. Топузов В. І. Суб'єкти муніципально-правових санкцій. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 3. С. 58-60.

351. Салівон Г. І. Теоретико-правове визначення муніципально-правових санкцій. Право і безпека. 2012. № 4 (46). С. 22-25.

352. Постанова Рівненського міського суду Рівненської області від 13 липня 2017 року у справі № 569/16681/16-а. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67931871>.

353. Постанова Верховного Суду від 27 лютого 2018 року у справі № 495/7147/16-а. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72505849>.

354. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 27 листопада 2017 року у справі № 826/8107/16. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71934523>.

355. Панчишин Р. І. Підстави та порядок застосування юридичної відповідальності до суб'єктів муніципальних відносин. Конституційно-правові академічні студії. 2018. № 2. С. 176-188.

356. Рішення Конституційного Суду України від 26.04.2018 № 4-р/2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60>.

357. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо відкликання депутатів місцевих рад): проект Закону від 22.12.2015 реєстр. № 3693. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57517.

358. Сухорукова А. Трансформація сучасного поняття “державні органи влади”. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. 2008. Вип. 13. С. 238-243.

359. Енциклопедичний словник з державного управління; уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
360. Панчишин Р. І. Exercising the powers of local self-government agencies in Ukraine: The need of implementation international standart. Наукова публікація у періодичному виданні, включеному до міжнародної науково метричної бази Web of Science. 2021. DIXI 23(2), P. 1-15.
361. Погорілко В. Ф. Органи державної влади України: монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. 592 с.
362. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Офіційний вісник України. 2010. № 79. Ст. 2792.
363. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
364. Бородін І. Л. Функції публічного управління. Юридичний вісник. 2014. № 3 (32). С. 24-29.
365. Хамходера О. П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 2 (14). С. 193-208.
366. Кравчук В. Контроль публічної влади у демократичній державі: теоретико-правовий аналіз. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2. С. 27-33.
367. Панчишин Р. І. Форми державного контролю у системі місцевого самоврядування. Наукова конференція. Публічне право України: пошук оптимальних моделей правового регулювання. 9-10 листопада 2018 р. м. Київ. С. 59-62.
368. Присяжнюк А. Й. Особливості державного контролю у сфері виконавчої влади: правовий аспект. Європейські перспективи. 2012. № 2. Ч. 2. С. 66-70.

369. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. Конституційне та муніципальне право. 2015. Вип. 9. С. 59-68.

370. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 20.12.2016 № 1789-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19>.

371. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>.

372. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>.

373. Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад Закарпатської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 620-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620-2016-%D1%80>.

374. Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2017 р. № 722-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250344493>.

375. Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 159-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-viznannya-spromozhnimi-obyednanih-teritorialnih-gromad>.

376. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80>.

377. Бесчастний В. М., Філонов О. В., Субботін В. М., Пашков С. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб. К.: Знання, 2007. 467 с.

378. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 № 1932-IV. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/print1443087113377542>.

379. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

380. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

381. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.

382. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 09.07.2010 № 2479-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>.

383. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів: постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 698. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-%D0%BF>.

384. Борбунюк О. О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні. Часопис Київського університету права. 2015. № 1. С. 127-132.

385. Панчишин Р. І. Основні переваги об'єднаної територіальної громади як форми організації місцевого самоврядування в Україні. National law journal: theory and practice. 2018. № 3-1 (31). С. 23-35.

386. Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет: наказ Міністерства фінансів України від 03.08.2018 № 668. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0953-18>.

387. Про затвердження Типових правил благоустрою території населеного пункту: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.11.2017 № 310. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1529-17>.

388. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 № 75. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16>.

389. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення: наказ Міністерства соціальної політики України від 19.01.2016 № 26. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0026739-16>.

390. Участь громадськості у процесі децентралізації: результати моніторингу ГО «Громадська опора». К., 2017. URL : <https://www.oporaua.org/395-rehiony/kyiv/45322-uchast-hromadskosti-u-protsesi-detsentralizatsii-rezultaty-monitorynhu>.

391. Панчишин Р. І. Ціннісний вимір поведінки людини. Науковий вісник. Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015 р. Дніпропетровськ. С.155-163.

392. Ворона П. В. Теоретичні аспекти ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2009. № 2. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/03.pdf>.

393. Михайлов Г. М. Державний контроль у соціальній державі. Державне будівництво. 2011. № 2. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/6/05.pdf>.

394. Величко В. О. Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 32. С. 95-114.

395. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід): Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.

396. Їжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. Державна політика. 2012. Вип. 2. С. 74-79.

397. Гончарук Н. Т., Прокопенко Л. Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Публічне управління. 2011. № 3. С. 31-38.

398. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. спец. 12.00.12. Одеса, 1999. 21 с.

399. Словник української мови : в 11 т.; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, Т. 1 : А-В / ред. тому: П. Й. Горещький та ін. 1970. XXVII, 799 с.

400. Словник української мови: в 11 т.; ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. Т. 3: Ж-І; ред. П. Й. Горещький, А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, Н. І. Швидка. К. : Наукова думка, 1970. 871 с.

401. Філософія: словник термінів та персоналій; В. С. Бліхар, М. А. Козловець, Л. В. Горохова, В. В. Федоренко, В. О. Федоренко. Київ: КВІЦ, 2020. 274 с.

402. Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. Державне управління : підручник : у 2 т. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

403. Шевчук О. М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів

та психотропних речовин. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. 2014. № 8. С. 126-129.

404. Шатілін Г. В. Взаємодія та розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Електронний журнал. 2013. № 4. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/19.pdf>.

405. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. Вип. 43. С. 295-302.

406. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 09.07.2022 № 2389-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>.

407. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>.

408. Постанова Верховного Суду від 11 квітня 2018 року у справі № 826/24716/15. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73355182>.

409. Яцуба В. Г., Яцюк В. А., Матвіїшин О. Я., Карпінський Ю. О., Куйбіда В. С, Негода В. А. та ін. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія. К. : Геопринт, 2007. 366 с.

410. Ганущак Ю. І., Чпенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.

411. Ященко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 183-189.

412. Дудар В. І. Шляхи підвищення ефективності делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 1. С. 151-156.

413. Євтушенко Є. В. Інститут префекта в контексті децентралізації як однієї з форм стратегії сталого розвитку. Публічне управління. 2016. Вип. 14. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/14.pdf>.

414. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2011. 54 с.

415. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 29. С. 18-31.

416. Лічак Д. В. Проблеми визначення поняття «державна підтримка суб'єктів господарювання». Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 50. С. 405-410.

417. Словник української мови : в 11 т.; ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 2 : Г–Ж; ред. П. Й. Горещкий, А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, Н. І. Швидка. 1971. 871 с.

418. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.

419. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

420. Панчишин Р. І. Форми державної підтримки об'єднання територіальних громад. Юридичний бюлетень. 2018. № 6. С. 25-35.

421. Akulenko L., Potapenko K. Real decentralization: cooperation of territorial communication in action: Ukrainian Centre for European Policy/ 2018. URL : <https://ukraineoffice.blogactiv.eu/2018/06/19/real-decentralization-cooperation-of-territorial-communities-in-action/>.

422. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

423. Моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та

житлово-комунального господарства України. 2018. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10058>.

424. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>.

425. Шварц Д. Війна не привід, щоб скласти руки: як дати поштовх розвитку наших міст у 2023 році. УНІАН. 2022. URL : <https://www.unian.ua/economics/finance/viyna-v-ukrajini-yak-dati-poshtovh-rozvitku-mist-u-2023-roci-12049533.html>.

426. Тулбуре О. Ритуальна русофобія: навіщо Молдова підняла питання про виведення військ РФ з Придністров'я. Європейська правда. 2017. URL: https://www.eurointegration.com.ua/experts/2017/09/6/7070585/view_print/.

427. Державний фонд регіонального розвитку: офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України. URL : <http://dfrr.minregion.gov.ua/Informatsiya-pro-mizhnarodni-finansovi-ta-donorski-organizatsiyi>.

428. Україна отримала 600 мільйонів євро від Євросоюзу. Економічна правда. 2017. URL : <https://www.epravda.com.ua/news/2017/04/4/623468/>.

429. ЄС збільшить до 150 млн євро підтримку громадянського суспільства – Ган. Європейська правда. 2015. URL : http://www.eurointegration.com.ua/news/2015/11/20/7041058/view_print.

430. Грант. Вікіпедія. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/грант>.

431. Партнерство задля відновлення та розвитку: Децентралізація. Міністерство розвитку громад та територій України. 2023. URL : <https://decentralization.gov.ua/twincities>.

432. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту “Проект розвитку міської інфраструктури - 2”: постанова

Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1279. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2022-%D0%BF#Text>

433. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoi-a1219r>.

434. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoi-a1219r>.

435. Вільгушинський М. Й. Взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю як вид діяльності судів. Вісник Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка. 2012. № 9. С. 16-19.

436. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.

437. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

438. Лялюк О. Ю. Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 31. С. 63-74.

439. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

440. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

441. Soroka M. Development of Effective Institutes of Interaction between the State Territorial Communities and Business. Public policy and economic development. 2012. Iss. 2. С. 21-25.

442. Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 308-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80>.

443. Жулінська О. С. Особливості механізму реалізації державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 1 (44). URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/3/06.pdf>.

444. Савчук О. Проблеми реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на місцевому рівні Економіст. 2014. №10. С. 16-17.

445. Постанова Верховного Суду від 31 січня 2018 року у справі № 490/2099/15-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71979640>.

446. Постанова Верховного Суду від 18 жовтня 2018 року у справі № 822/3692/17. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77248378>.

447. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

448. Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. Публічне управління. URL : http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf.

449. Постанова Кременчуцького районного суду Полтавської області від 27 січня 2017 року у справі № 536/1496/16-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64357006>.

450. Постанова Кременчуцького районного суду Полтавської області від 7 вересня 2017 року у справі № 731/216/17. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68779737>.

451. Постанова Кременчуцького районного суду Полтавської області від 8 листопада 2016 року у справі № 573/2172/16-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62639756>.

452. Турій О. В. Окремі аспекти взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади як фактор розвитку громадянського суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 8. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1115>.

453. New tools for territorial development and cooperation: Analysis of the new territorial development tools and cooperation in IGJ for the programming period 2014-2020. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/38643629.pdf>.

454. Євтушенко О. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2009. Вип. 21. С. 69-73.

455. Сергеева О. Р. Місцеве самоврядування у процесах демократизації суспільства в Україні. Економічний нобелівський вісник. 2014. № 1. С. 401-405.

456. Панчишин Р. І. Конституційно-правові форми об'єднання територіальної громади в Україні. Право і суспільство. 2018. № 3. С. 55-62.

457. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 3 (104). С. 332-342.

458. Непоп Л. Політика європейського союзу щодо розвитку громадянського суспільства. Наукові записки. 2014. Вип. 2 (70). С. 241-245.

459. Договір про Європейський Союз: Міжнародний документ від 07.02.1992. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_029.

460. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

461. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство - питання співвідношення. Форум права. 2012. № 4. С. 1001-1005.

462. Маслов Ю. К. Місцеве самоврядування як структурний елемент системи влади сучасних країн Європи. Політологія. 2014. № 11(115). С. 101-108.

463. Батанов О. В., Кравченко В. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування. Аспекти публічного правління. 2018. Том 6. № 6-7 С. 49-50.

464. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14895.html.

465. Берназюк Я. О. Форми участі інститутів громадянського суспільства у нормотворчому процесі. Конституційно-правові академічні студії. 2017. Вип. 1. С. 48-54.

466. ЦВК заблокувала проведення місцевих референдумів / Українська правда. 2014. URL : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014215/>.

467. Панчишин Р. І. Удосконалення законодавства у сфері призначення та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 7 (269). С. 139-149.

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

469. Федірко Б. О. Сучасний стан та напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Територіальний розвиток та регіональна економіка. 2015. Вип. 6 (115). С. 20-25.

470. Матяж С. В. Європейський досвід розвитку та функціонування інститутів громадянського суспільства. Наукові праці. Політологія. 2013. Випуск 218. Том 230. С. 27-31.

471. Про порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів: проект Закону від 22.06.2017 реєстр. № 6636. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118.

472. Сергієнко О. Підходи до вирішення питань адміністративно-територіального устрою та проблем самоврядування районного рівня на прикладі Херсонської області: Інститут громадянського суспільства. 2019. URL : <https://www.csi.org.ua/detsentralizatsiya-v-ukrayini-vid-monitoryngu-do-reaguvannya/na-prykladi-hersonskoyi-oblasti/>.

473. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.04. Х., 2010. 23 с.

474. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

475. Пояснювальній записці до проекту постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» реєстр № 3650 від 15.06.2020. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3650&conv=9>.

476. Павлюк К. В., Іголкін І. В. Особливості соціоструктурних взаємодій громадянського суспільства і держави в країнах Західної Європи. Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2011. № 1. С. 421.

477. Назарко А. Т. Міське самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2015. 28 с.

478. Ворона П. В. Міське самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. 187 с.

479. Дахова І. І. Структура конституційно-правового статусу уряду. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2007. Вип. 13. С. 38-48.

480. Глуценко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу. Адвокат. 2012. № 6 (141). С. 28-33.

481. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. Науковий вісник Львівського політехнічного університету. 2017. С. 22-26.

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

483. Мужикова Н. М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус. Сіверський інститут регіональних досліджень; Ред. кол.: В. М. Бойко (голова ред.) [та ін.]. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. 100 с.

484. Даниленко А. П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. Право і суспільство. 2013. С. 187-190.

485. Щебетун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Х., 2002. 20 с.

486. Юрченко М. М., Мазуренко А. С. Гарантії місцевого самоврядування: проблеми дефінітивного визначення та класифікації. Південноукраїнський правничий часопис. 2015. № 1-7. С. 16-21.

487. Шигапова Е. Окремі аспекти імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 181-185.

488. Постанова Верховного Суду від 18 жовтня 2018 року у справі № 813/2243/17. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77248383>.

489. Берназюк Я. О. Окремі питання розмежування предметної юрисдикції судів у справах за участю органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2018. Вип. 49. Т. 2. С. 170-173.

490. Фролов О. О. Поняття і зміст принципу державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2009. Вип. 18. С. 166-176.

491. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад. Реєстр № 7118 від 18.09.2017. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7118&skl=9.

492. Скупченко Д. О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2(57). URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/3/07.pdf>.

493. Чурсін В. П. Конституційно-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні. Державне будівництво. 2007. № 2. С. 5. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2007_2_47/.

494. Стешенко Т. В., Саліван Г. І. Деякі проблемні питання ефективності реалізації муніципально-правових санкцій в Україні та шляхи їх вирішення. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 26. С. 115-119.

495. Постанова Верховного Суду від 23 січня 2019 року у справі № 317/526/17. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79472529>.

496. Постанова Верховного Суду від 16 січня 2019 року у справі № 823/1741/18. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79266214>.

497. Юркевич Х. І. Відкликання представника у теорії та практиці народного представництва. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 465-468.

498. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: Указ Президента України від 07.12.2016 № 545/2016. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

499. Бугай С. М. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування. Продуктивні сили України. 2009. № 1. С. 126-134.

500. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. Право України. 2014. № 4. С. 107-115.

501. Салівон Г. І., Сич М. А. Напрямки вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Право України. 2009. № 10. URL : http://www.rusnauka.com/10_NPE_2009/Pravo/44343.doc.htm.

502. Соляник К. Є. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу. Вісник Центральної виборчої комісії .2014. № 2 (29). С. 80-84.

503. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.

504. Утвенко В. В. Проблеми вдосконалення законодавства у сфері самоврядування України в контексті європейської інтеграції. Наукові праці МАУП. 2013. Вип. 4 (39). С. 106-111.

505. Сахарук О. П. Удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління освітою. Актуальні проблеми державного управління. 2015. Вип. 1 (47). С. 268-275.

506. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.

507. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18.10.2001 № 992/2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.

508. Висновок Комітету з питань правової політики та правосуддя від 27 грудня 2020 р. на проект Закону про внесення змін до Конституції України

(щодо децентралізації влади) реєстр. №. 2598 від 13.12.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

509. Ткачук А. Ф. Реформа місцевого самоврядування (децентралізація): офіційний сайт громадської організації «The Reforms Guide». 2017. URL : <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/>.

510. Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». К., 2016. 198 с.

511. Децентралізація в Україні досягнення, надії і побоювання. Український незалежний центр політичних досліджень. 2017. URL : https://www.internationalalert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf.

512. Панчишин Р. І. Конституювання реформи децентралізації: проблемні питання та шляхи вирішення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2019. № 55 (том 1). С. 91-102.

513. Панчишин Р. І. Опыт осуществления реформы децентрализации в некоторых странах СНГ. LEGEA SI VIATA. Revista stiintifico-practica. 2019. № 5/2(329). С. 143-155.

514. Панчишин Р. І. Використання зарубіжного досвіду проведення муніципальної реформи для ефективного завершення реформи в Україні. Наукова конференція. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України. м. Київ, 2020. С.191-197.

515. Система державного управління Республіки Казахстан: досвід для України; уклад. В. В. Мороз; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2012. 52 с.

516. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. URL : https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029#pos=5;-37.

517. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: Закон республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ. URL : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1170.

518. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994. URL : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.

519. Гостики Г., Боршевский А., Мазур В. Местное самоуправление в Молдове. Закон и жизнь. 2011. № 5. URL : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2011/5/01.pdf>.

520. О местном публичном управлении: Закон Республики Молдова от 28.12.2006 № 436. URL : http://lex.justice.md/document_rus.php?id=0D9577C4:27DF0CCC.

521. Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова: Закон Республики Молдова от 27.12.2001 № 764. URL : <http://lex.justice.md/ru/312874/>.

522. О местных публичных финансах: Закон Республики Молдова от 6 октября 2003 года № 397-XV. URL : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7085.

523. О публичной собственности административно-территориальных единиц: Закон Республики Молдова в редакции Законов Республики Молдова от 15.07.2010 № 181, 27.07.2018 № 172. URL : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3237.

524. Кодекс о местном самоуправлении: Закон Грузии от 5 февраля 2014 года № 1958-Пс. URL : <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>.

525. Чернописький П. Б. Конституційні реформи в Литві і Грузії у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади як приклад для України. Форум права. 2017. № 4. С. 282–293.

526. Маслов Ю. К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу. S.P.A.C.E. 2016. № 1/2016. С. 22-26.

527. Bart De Peuter, Valerie Pattyn, Ellen Wayenberg Territorial reform of local government and alternative strategies: a comparative inquiry into evaluation criteria underpinning decisions and debate in Belgium. ECPR General Conference,

2009. URL : https://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO01060084_depeuter_pattyn_2009_ECPR_territorial%20reform.pdf.

528. Belgium: Federal country. Basic socio-economic indicators. 2017. URL : <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Belgium.pdf>.

529. Толкованов В. В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в Європейських країнах: досвід для України. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 209-19.

530. Панчишин Р. І. Зарубіжний досвід об'єднання територіальної громади. Науково-практична конференція. Одеська школа права. 29-30 грудня 2017 року, Одеса. С. 47-50.

531. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ: за матеріалами Миколаївського національного університету ім. В. О. Сухомлинського. 2016. URL : <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialog/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>.

532. Основной Закон Федеративной республики Германия от 23 мая 1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 года. URL : <https://worldconstitutions.ru/?p=155>.

533. Шумляева І. Д. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Європейського Союзу. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2011. № 02 (06). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11sidkes.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11sidkes.pdf).

534. Красівський О. Я., Янишевський М. М. Еволюція системи місцевого самоврядування у Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): історико-управлінський аспект. Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7 (32-33). С. 85-94.

535. Панчишин Р. І. Актуальні питання здійснення реформи децентралізації: досвід окремих європейських держав. Наукова конференція.

Децентралізація влади в Україні: перші кроки та перспективи подальшого конституційного забезпечення. 4 червня 2019 р. м. Київ. С. 112-115.

536. Новак А.О. Порівняльно-правовий аналіз делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування в Україні та країнах-членах ЄС. Теорія і практика правознавства. 2014. Вип. 2 (6). С. 1-12.

537. Hellmut Wollmann The two waves of territorial reforms of local government in Germany. UBC Press Vancouver, 2004. P. 106-129.

538. Germany: Federal country. Basic socio-economic indicators. 2017. URL : <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Germnay.pdf>.

539. The French Experience of Decentralization. 2017. URL : <https://www.arricod.fr/wp-content/uploads/The-French-Experience-of-Decentralization.pdf>.

540. Панчишин Р. І. Constitutionalism of European states: ensuring globalism in modern conditions. Constitutionalism of European states: ensuring globalism in modern conditions. Amazonia Investiga, 2022. 11(49). P. 47-54.

541. Конституция Чешской Республики: Закон Украины от 16 декабря 1992 г. URL : <https://worldconstitutions.ru/?p=106>.

542. Система державного управління Республіки Чехія: досвід для України; уклад. Х. М. Дейнега; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2011. 40 с.

543. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування. Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування ; редкол. Ю. П. Битяк [та ін.] .X. : Оберіг, 2012. 64 с.

544. Закон Чеської Республіки №128/2000 «Про обці (громади)» (Zákon č. 128/2000 Sb. o Obcích (obecní zřízení)). URL : [www.zakony.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-\(obecni-zrizeni\)](http://www.zakony.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-(obecni-zrizeni)). Html.

545. Чиркін А. С. Організація місцевого самоврядування Чехії у світлі положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Право та інновації. 2015. № 3 (11). С. 154-161.



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ПРАВА

Україна, м. Київ - 03142, вул. Ак. Доброхотова, 7-а, Тел.: (044) 409-26-43, факс: (044) 424-13-79
 СДРПОУ - 23745145, e-mail: kul@kul.kiev.ua, www.kul.kiev.ua

№ 118 від 16.08.2023
 на № _____ від _____

ДОВІДКА

Видана Панчишину Руслану Ігоровичу про те, що результати його наукового дисертаційного дослідження на тему «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципального-правових відносин», використовуються на кафедрі міжнародного права та галузевих правових дисциплін Київського університету права Національної академії наук України в освітньому процесі під час викладання навчальних дисциплін «Муніципальне право» та «Місьцеве самоврядування в Україні».

Ректор
 Київського університету права НАН України,
 професор,
 Заслужений юрист України

Юрій БОШИЦЬКИЙ



Завідувач кафедри міжнародного права
 та галузевих правових дисциплін,
 к.ю.н., доцент, професор кафедри

Анастасія АНТОНЮК

ЗГУРІВСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
БРОВАРСЬКОГО РАЙОНУ
КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ, УКРАЇНА
ЄДРПОУ 04360296
смт. Згурівка, вул. Українська, 10,
тел.5-16-74

« 6 » лютого 2013 р.
№ 15

ДОВІДКА

Видана Панчишину Руслану Ігоровичу про те, що результати його наукового дисертаційного дослідження на тему « Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципального-правових відносин » використовуються Згурівською ТГ під час підготовки рішень сесії та рішень виконавчого комітету Згурівської селищної територіальної громади.

Голова Згурівської селищної
територіальної громади



Василь ЦВИК



ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
 ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 29000. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
 E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 598201720344281002200032328 в ДКСУ у м. Києві.
 МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

Від 11022023 № 010/23
 На № _____ від _____

ДОВІДКА

Довідка видана Руслану Ігоровичу ПАНЧИШИНУ про те, що результати його наукового дисертаційного дослідження на тему «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин» використовуються науково-педагогічними працівниками кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова у навчальному процесі під час викладання навчальних дисциплін «Муніципальне право», «Муніципальний процес» та «Форми безпосереднього народовладдя».

**Перша проректорка університету,
 кандидатка наук
 з державного управління, доцентка**



Ірина КОВТУН

**Декан юридичного факультету,
 кандидат юридичних наук, доцент**

Віктор ЗАХАРЧУК



**КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ПРАВА НАН УКРАЇНИ
РІВНЕНСЬКИЙ ІНСТИТУТ**

33028 м. Рівне, вул. О. Борисенка 5, тел./факс 620-589

web: www.rivne.kul.kiev.ua e-mail: rivne@kul.kiev.ua

вих. № 04/23
від «23» серпня 2023 р.

ДОВІДКА

Видана Панчишину Руслану Ігоровичу про те, що результати його наукового дисертаційного дослідження на тему «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин» використовуються на кафедрі спеціальних юридичних дисциплін Рівненського інституту Київського Університету права НАН України в освітньому процесі під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України» та «Місьцеве самоврядування в Україні».

Директор



Іван ВЕТРОВ

Завідувач кафедри
спеціальних юридичних дисциплін,
к.ю.н., доцент

Віктор ТКАЧУК

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА**

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТА БІЗНЕСУ

79005, м. Львів, вул. Коперника, 3

Тел.: (032) 235-64-50

Від 02.02.2013 № 107

На № _____ від _____

ДОВІДКА

Видана Панчишину Руслану Ігоровичу про те, що результати його наукового дисертаційного дослідження на тему «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин», використовуються на факультеті управління фінансами та бізнесу Львівського національного університету ім. Івана Франка в освітньому процесі під час викладання таких навчальних дисциплін, як «Організація місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення», «Правове забезпечення публічно-управлінської діяльності», «Прийняття рішень в публічному управлінні та корпоративному секторі».

**Декан факультету
управління фінансами та бізнесу,
кандидат економічних наук,
доцент**



Андрій СТАСИШИН

**Завідувач кафедри
економіки та публічного управління,
доктор економічних наук,
професор**

Галина КАПЛЕНКО



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
УКРАЇНИ ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ

вул. Шевченка, 57, м. Івано-Франківськ, 76000. Тел. +380963102636; e-mail: office@ksu.ks.ua;
http://www.kspu.edu код за ЄДРПОУ 02125609 р/р UA228201720343111002200000120;
UA068201720343120002000000120
банк Держказначейська служба України, м. Київ

«14» лютого 2023 р. № 11/23

На № _____ від _____ 202__ р.

Довідка

Видана Панчишину Русланові Ігоровичу про те, що результати його дисертаційної роботи з теми «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин», використовується на кафедрі національного, міжнародного права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету в освітньому процесі під час викладання освітніх компонентів:

«Державне будівництво і місцеве самоврядування»,
«Порівняльне муніципальне право»,
«Конституційне право»,
«Порівняльне конституційне право».

Ректор



Олександр СПІВАКОВСЬКИЙ

Завідувачка кафедри
національного, міжнародного
права та
правоохоронної діяльності

Аліна ГАВЛОВСЬКА



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

вул. Підгірна, 46, м. Ужгород, Закарпатська область, 88000

тел: (0312) 61-33-21, 42-99-89 факс: (0312) 61-33-96

e-mail: official@uzhnu.edu.ua Код ЄДРПОУ 02070832

20.02.2023 № 46

На

№ _____

від _____

ДОВІДКА

Видана Панчишину Русланові Ігоровичу про те, що результати його дисертаційної роботи з теми «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин», використовується на кафедрі адміністративного, фінансового та інформаційного права Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» в освітньому процесі під час викладання освітніх компонентів:

- «Адміністративне право»,
- «Муніципальне право»,
- «Конституційне право»,
- «Порівняльне конституційне право».

Проректор

Декан



Олександр РОГАЧ

Ярослав ЛАЗУР



**КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА ПРАВА
НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

вул. Харківське шосе, 210, м. Київ, 02121, тел./факс +38(044) 563-80-64

E-mail: kyiv.institute.law@gmail.com Код ЄДРПОУ 43452672

1308.23 № 20

ДОВІДКА

Видана Панчишину Руслану Ігоровичу про те, що результати його наукового дисертаційного дослідження на тему «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин», використовуються на кафедрі адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія» в освітньому процесі під час викладання освітнього компонента «Муніципальне право».

Ректор

Київського університету інтелектуальної власності

та права Національного університету

«Одеська юридична академія»

професор,

Заслужений юрист України



Василь ФЕЛИК