

МВС УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ю. М. КОВАЛЬЧУК
В. М. ЮРАХ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ
РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ**

МОНОГРАФІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Ю. М. КОВАЛЬЧУК
В. М. ЮРАХ

МВС УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ю. М. КОВАЛЬЧУК, В. М. ЮРАХ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД
НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ**

МОНОГРАФІЯ

Кропивницький 2023

УДК

Рекомендовано до друку Вченою радою Донецького державного
університету внутрішніх справ
(протокол №6 від 25.01.2023 року)

Рецензенти:

Сорока Лариса Володимирівна – завідувача аспірантури і докторантури
Науково-дослідного інституту публічного права доктор юридичних наук,
професор

Лебеза Євген Олександрович – професор кафедри публічного та приватного
права Університету митної справи та фінансів доктор юридичних наук,
професор

**Ковальчук Ю. М., Юрах В. М. Адміністративно-правове забезпечення
діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні :**
монографія. - К.: ФОП Кандиба Т. П., 2023. - 164 с.

ISBN

Монографія присвячена визначенню сутності й особливостей
адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності виконавчих
органів місцевих рад на базовому рівні в Україні шляхом виявлення проблем
досліджуваного інституту, а також вироблення пропозицій щодо підвищення
ефективності його адміністративно-правового регулювання. Обґрунтовано
віднесення виконавчих органів місцевих рад в Україні до базового рівня
виконавчих органів міських, селищних та сільських рад.

Видання адресоване науково-педагогічним працівникам, здобувачам
вищої освіти та практичним працівникам виконавчих органів місцевих рад, а
також усім, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування в Україні.

ISBN

УДК

© Ковальчук Ю. М., Юрах В. М., 2023

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ	6
1.1. Історико-правові засади розвитку законодавства з регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на території України	6
1.2. Поняття, функції та система виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.	23
1.3. Система адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.	45
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД ТА ІНСТИТУТУ СТАРОСТ НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ	61
2.1. Форми та методи діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.	61
2.2. Повноваження та організація роботи виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.	79
2.3. Інститут старост у системі виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.	95
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ	105
3.1. Досвід регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в зарубіжних країнах.	105
3.2. Шляхи вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.	121
ВИСНОВКИ	138
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	147

ВСТУП

Реформування моделі місцевого самоврядування сьогодні виступає важливим напрямком реалізації державної політики та розбудови системи територіальних громад нової формації. Успішне завершення вказаної реформи стане суттєвим кроком належної реалізації принципу народного суверенітету, подальшого поглиблення демократичних засад. В Україні нормативно-правові засади місцевого самоврядування становлять сукупність норм, що містяться в різних за своїми класифікаційними характеристиками джерелах права (міжнародні та європейські стандарти, Конституція України, система законодавства та підзаконних нормативно-правових актів), прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність виконавчих органів місцевих рад.

Сучасний етап реформи місцевого самоврядування вже триває більше шести років, що дає змогу підсумувати певні результати, виокремити успіхи та недоліки на цьому шляху. До того ж зазначається криза конституційного процесу внесення відповідних змін до Конституції України, а також прийняття законів, необхідних для завершення процесів децентралізації. Функціонування виконавчих органів місцевих рад у більшості територіальних громад стикається із системними проблемами в соціальній, економічній, культурній та інших сферах. Відзначається катастрофічна нестача кваліфікованих кадрів, які мають здійснювати публічне управління, і особливо ця тенденція притаманна базовому рівню – для міських, селищних та сільських рад. Вирішення проблем правового регулювання децентралізації допоможе сформувати юридичну основу для подолання глибинних кризових явищ у соціально-економічній, суспільно-політичній та інших сферах життєдіяльності сільських територій, мінімізувати негативні наслідки процесу урбанізації та зменшення кількості сільського населення, низької зайнятості та неналежного рівня доступності до освіти і охорони здоров'я.

Враховуючи наведене, необхідними є дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад, адміністративно-територіального устрою, формування багаторівневої його моделі, виявлення проблемних аспектів функціонування громад та вироблення шляхів й інструментів підвищення ефективності її впровадження з метою досягнення очікуваних позитивних результатів підвищення спроможності та

самодостатності територіальних громад, особливо в сільській місцевості. Зазначене обґрунтовує актуальність та своєчасність цієї тематики наукового дослідження.

Проблематика місцевого самоврядування за своїм предметом є настільки широкою, що науковці багатьох галузей знань присвячували увагу різним важливим аспектам діяльності органів місцевого самоврядування у своїх працях. За період незалежності України проблемами публічно-правового регулювання займалося значне коло науковців, серед яких В. Б. Авер'янов, М. О. Баймуратов, В. Р. Барський, О. В. Баранов, С. С. Вітвіцький, І. П. Голосніченко, О. Ю. Дрозд, П. М. Любченко, Р. А. Калюжний, Н. В. Камінська, П. М. Орзіх, В. Ф. Погорілко, С. О. Семко, С. Г. Серьогіна, Ю. П. Тодика, Ю. С. Шемчушенко та ін.

Останнім часом здійснено цілу низку наукових досліджень сучасних проблем місцевого самоврядування та процесів реформування у сфері децентралізації влади. Серед них відзначимо таких учених: О. М. Алтуніна, К. І. Бриль, М. М. Добкін, Т. В. Забейворота, А. А. Ібрагімова, Ю. С. Кіцул, І. І. Омелько, А. П. Павлюк, Я. М. Сандул, В. В. Таран, А. С. Філіпенко, А. В. Цабека.

Під час проведення дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів значну увагу приділено аналізу наукових концепцій досвіду діяльності відповідних органів зарубіжних країн, а саме: Франції, Польщі, Німеччини, Сполучених Штатів Америки тощо.

Частина наукових робіт, присвячених проблемам діяльності виконавчих органів місцевих рад, здійснені в період становлення органів місцевого самоврядування і тому не враховують тих суттєвих змін, що вже відбулися в результаті проведення реформи децентралізації. Отже, незважаючи на значну кількість наукових робіт з проблем публічно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, комплексного дослідження актуальних проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні в сучасній правовій науці не проводилося.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

1.1. Історико-правові засади розвитку законодавства з регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на території України

Уже три десятиліття йде процес становлення державності в Україні. Відбуваються системні реформи в різних сферах життя українського суспільства. Особливе місце серед вказаних змін посідає процес децентралізації влади та посилення ролі місцевого самоврядування в Україні. Делегування низки владних повноважень від держави до місцевих рад, і в той же час зміни адміністративно-територіального устрою, створення об'єднаних територіальних громад, спрямовано на забезпечення гідного рівня життя населення, громад з ефективною моделлю управління на базовому рівні як самодостатніх.

До цього питання наразі прикута увага всього українського суспільства, наукової спільноти, інститутів громадянського суспільства, наших міжнародних партнерів.

Відповідно в науці проводяться системні дослідження різних аспектів упроваджуваних реформ місцевого самоврядування та децентралізації. В зазначеному аспекті питання функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів також постає предметом наукових досліджень.

Процес реформування системи адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування на базовому рівні в Україні об'єктивно зумовлює необхідність дослідження історико-правових аспектів цього питання, адже зазначене логічно вважати базою для існуючої моделі адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих рад на базовому рівні.

Варто зауважити, що історичні межі генезису нормативного регулювання діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування можна аналізувати протягом усього періоду державно організованого суспільства на теренах України.

Дослідження генезису формування правових засад діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні, безперечно, матиме практичне значення для подальшого вибору відповідних форм та методів, системи та функцій виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому рівні, вироблення пропозицій для покращення правового режиму досліджуваних відносин.

Оперуючи поняттям «генезис», необхідно зазначити, що воно є фундаментальним для дослідження того чи іншого питання в такому розумінні, в якому нам його подають філософи та науковці. Неймовірна кількість учених, пишучи свої праці, використовують його, хоч ніколи не визначають його важливість¹.

На нашу думку, генезис – це ніщо інше, як науковий процес, який відображає виникнення, походження і закономірний розвиток подій, явищ, речей, а в нашому випадку саме розвиток нормативно-правового підґрунтя і практичного аспекту діяльності виконавчих органів місцевих рад, напрямку його модернізації та майбутніх можливих перетворень. Він за своєю внутрішньою науковою природою дуже схожий на загальне поняття методології дослідження, адже складає її різновид та теж визначає певні правила, які ми маємо дотримуватися, щоб отримати ефективний та якісний результат, що є метою тієї чи іншої наукової роботи.

Слід зазначити, що генезис, як і будь-який інструмент наукового дослідження, має свою систему взаємопов'язаних елементів, які, працюючи в одному механізмі, забезпечують його чітку та ефективну роботу. Він допомагає насамперед розставляти ті чи інші «фіксаторні рамки», всередині яких відбувалися певні дії – процеси розвитку, через ретроспективу часового простору і у певний період свого розвитку².

Отже, генезис правового регулювання діяльності місцевих рад на землях, що входять до складу сучасної України в ретроспективі історичних подій, а також виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні може виступати предметом навіть окремого дослідження, враховуючи тисячолітню історію України розташування на її території численних державних та протодержавних утворень, і потребує класифікації.

¹ Луценко З. М., Юрченко М. М. Генезис місцевого самоврядування: оглядовий курс : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2006. С. 22.

² Василенко Н. Місцеве самоврядування в УНР. *Вісник Академії правових наук України*. 1996. № 3. С. 19.

Хоча обмежуватися тільки державноорганізованим суспільством у питаннях місцевого самоврядування не можливо, оскільки це фактично одна з найдавніших форм організації суспільства. Втім, у межах нашого дослідження ми проаналізуємо лише відомі нам державні утворення, що мали місце в історичній ретроспективі на території України, та їх роль в регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування.

В умовах національно-культурного відродження українського народу проблема теорії та історії зародження, становлення та розвитку української державності на різних історичних етапах набуває особливої ваги. Наукові висновки і рекомендації, уроки, що випливають з історичного досвіду і сучасного стану державотворення в Україні мають важливе практичне значення для формування політичної і громадської свідомості суспільства. Вони відіграють велику роль у закріпленні державницької ідеї серед найширшого суспільного загалу, розкривають загальноісторичний контекст державотворчих процесів в Україні³.

З цього приводу зазначається, що місцеве самоврядування є багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. З історичної точки зору місцеве самоврядування в Україні пройшло відносно довгий і тернистий шлях⁴.

Як вказує відомий фахівець у сфері конституційного права Ю. М. Тодика, «принцип самоврядування є одним із найдавніших і універсальних серед тих, що застосовуються в управлінні, починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства»⁵.

На сьогодні в національній науковій думці не існує єдиної періодизації історії розвитку місцевого самоврядування та їх виконавчих органів в Україні. Вважаємо за необхідне запропонувати власну періодизацію цих процесів, яка якнайкраще відображала б предмет нашого дослідження.

Відповідно для забезпечення якісного дослідження цієї частини роботи історико-правовий аналіз слід розпочати з розвитку місцевих рад та діяльності їх виконавчих органів із найдавніших часів, тобто з античного періоду до сьогодення.

³ Українська державність: витоки, традиції, шляхи історичного розвитку (наукова доповідь) : Постанова Президії Національної академії наук України від 14.07.1994 р. за № 231. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0231550-93#Text> (дата звернення: 17.03.2021).

⁴ Педак І. Місцеве самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія. Проблеми теорії і практики*. Львів, 2004. С. 461.

⁵ Тодика Ю. М. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія. Харків : Право, 2008. С. 485.

Одним із найбільш авторитетних істориків держави та права – фахівців з античної історії України є відомий вітчизняний науковець О. А. Гавриленко. Низка його праць, зокрема дисертаційне дослідження, присвячені правовим аспектам організації та діяльності грецьких полісів на території України⁶.

Аналіз окремих форм державного устрою та системи місцевого самоврядування в різних полісах свідчить про широке розмаїття моделей управління суспільством. Утім, одна з основних ідей, яка імпонує нам у цьому, є провідна ідея будь-якого полісу – автаркія (з грец. самодостатність), що давала змогу громаді полісу забезпечити високий рівень розвитку більшості сфер життя громади.

Аналогічна ситуація виникає і в сучасній Україні. Під час реалізації реформи децентралізації на практиці ставилося завдання сформувати «спроможні громади». Однак нормативне закріплення самого поняття в чинному законодавстві відсутнє. Водночас у процесі здійснення децентралізації не всі територіальні громади в Україні відповідають вимогам та цілям самої реформи і не можуть бути віднесені до «спроможних».

Європейський цивілізаційний вимір в історії України чітко простежується з античних часів, а саме зі становленням міст-держав Північного Причорномор'я. Стародавні греки привнесли в історію України чіткий вектор розвитку європейських традицій державно-правового будівництва, який було продовжено в більш пізні історичні періоди.

Варто відзначити, що І. В. Польщиків у своєму дисертаційному дослідженні, аналізуючи історико-правові етапи розвитку ідеї місцевого самоврядування, визначає чотири з них: 1) Античний, що характеризується функціонуванням полісів (Стародавня Греція) та муніципій (Стародавній Рим) як міст та сільських поселень, управління в яких цілком чи частково здійснювалося на самоврядних принципах з елементами представницької і безпосередньої локальної демократії; 2) Середньовічний; 3) Класичний (XIX –XX ст.), який характеризується появою цілісних доктринальних концепцій місцевого самоврядування; 4) Сучасний етап еволюції ідеї місцевого самоврядування⁷.

⁶ Гавриленко О. А. Античні держави Північного Причорномор'я: біля витоків вітчизняного права (кінець VII ст. до н.е. – перша половина VI ст. н.е.) : монографія. Харків : Парус, 2006. 325 с.

⁷ Польщиків І. В. Місцеве самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2020. С. 5–6.

На нашу думку, така класифікація дещо обмежує всю розмаїтість систем місцевого управління в історії нашої держави і не враховує цілі пласти державних утворень. Періодизація в межах нашої проблематики потребує більш деталізованої класифікації, що налічує 9-10 основних етапів, більшість з яких можуть поділятися на підперіоди.

М. М. Гринишин у своїй праці зазначає, що в період середніх віків поступово племінне зібрання переросло в міське (віче), на якому городяни вирішували найважливіші питання міського життя, а відтак усі справи вирішувалися спільною радою⁸.

О. Ю. Ющик зазначає, що самоврядні сільські і міські общини справді були центрами громадського самоврядування ще з часів Київської Русі. Вони захищали і представляли інтереси своїх мешканців у відносинах із тодішньою державною (князівською) владою чи феодалами та іншими общинами. Відповідно в давньоруських містах існували виборні тисяцькі і соцькі з-поміж бояр, що керували повсякденним життям общин. Автор наводить приклад, коли віче усувало з посади впливових князів, як це було зі Всеволодом та Ізяславом⁹.

Неоднозначною є характеристика історичного етапу розвитку права на території сучасних українських земель у період становлення магдебурзького права в Європі. Твердження про значну роль і значення запровадження магдебурзького права знаходимо в багатьох авторів¹⁰.

За такої умови процес «європеїзації» самоврядування інтенсивно розвивався на землях нинішньої Західної України. Класичним актом часткового делегування державної влади та влади голови держави (короля) на місця та його громадам була Магдебурзька грамота або коронні грамоти¹¹.

З формуванням у XV ст. на українських землях нової соціальної групи населення (козацтва), утворюється і нова організаційна спільність жителів козацького поселення — громада. Кожен, хто опинявся на

⁸ Гринишин М., Трохимчук С. Місцеве самоврядування в Україні та Польщі на шляху до спільного Європейського дому. Львів : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. С. 44.

⁹ Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2004. С. 17.

¹⁰ Скакун О. Ф. Теорія держави і права місцевого самоврядування : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.; Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть? Київ : Основа, 1917. 248 с.; Історія української Конституції / упоряд.: А. Слюсаренко, М. Томенко. Київ : Право, 1997. 441 с.; Музиченко П. Магдебурзьке право в Україні. *Юридичний вісник*. 1994. № 3. С. 17–21.

¹¹ Зайцева І. О. Виникнення та розвиток статутного права в українських містах: історичний аспект. *Державне управління: теорія та практика*. С. 3–4. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10ziomia.pdf> (дата звернення: 17.03.2022).

козацьких землях, вважався вільним від кріпацтва, отримував нарівні з іншими права на землю та на участь у самоврядуванні.

Як зазначається в джерелах, своєрідних форм набуває виконавчий апарат місцевого самоврядування за часів Української козацької держави, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII – XVIII ст.). Норми адміністративного, на той час так званого «козацького», права утверджували військово-адміністративну організацію Січі; встановлювали правила військових дій; діяльність судових органів; порядок землекористування тощо¹².

Як зазначає Д. І. Яворницький, голову держави (гетьмана) – найвищу державну посадову особу – обирало січове коло (рада), яке й було фактично найвищим представницьким органом, яке скликали тричі на рік: першого січня, на Великдень та на Покрову. Січове коло обирало не лише Гетьмана, а й суддю, писаря, осавула, курінних отаманів, а також перерозподіляло землі, ліси, водойми, затверджувало кордони, територіально-адміністративні структури та козацьку старшину¹³.

Слід зазначити, що міське, сільське та козацьке самоврядування ефективно діяло і в Козацькій державі за часів гетьмана Богдана Хмельницького. Зауважимо, що деякі науковці стверджують, що саме з цією державою слід пов'язувати початок становлення вітчизняного муніципалізму¹⁴.

Проте вказана позиція є дискусійною, адже термін фактичного функціонування гетьманської влади та її незначне поширення на території сучасної України підтверджують полемічність зазначеної позиції.

Після підписання в 1654 році договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. З липня 1722 року в Україні запроваджується так звана комендантська система, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначених російських комендантів. Відповідно, всю територію було розподілено між полками, на чолі яких стояли виборні полковники. З іншого боку, полки поділялися на курені,

¹² Витоки місцевого самоврядування. URL: <https://kam-pod.gov.ua/nashe-misto/vitoki-mistsevogo-samovryaduvannya> (дата звернення: 17.03.2022).

¹³ Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків : у 3 т. Київ : Світ, 1991. Т. 3. 557 с.

¹⁴ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / за заг. наук. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. С. 18.

очолювані виборними отаманами, а ті у свою чергу – на сотні, при цьому всі посади були виборними¹⁵.

Наступним етапом у розвитку місцевого самоврядування в Україні був період, що тривав до 20-х років XX ст. Як зазначає Б. С. Райковський, цей період відзначився русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, центральна, східна, а згодом і південна частина якої входили до царської складу Російської імперії. Західна частина України належала Польщі, Австрійській, а пізніше Австро-Угорській монархії. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався наприкінці XVII ст., свого апогею він досягнув у XIX ст. та на початку XX століття¹⁶.

Зі свого боку Ю. А. Работа зауважує, що саме з цього часу з боку Росії послідовно проводилася згубна для Українського народу уніфікація суспільного життя, яка порушувала єдність традиційної української громади, що базувалася на звичаєвому праві. Крім того, скасовувався полковосотенний адміністративний устрій, формувалися уніфіковані російські органи місцевого самоврядування буржуазної епохи¹⁷.

Варто погодитися з думкою О. О. Росавицького, який зазначає, що слід враховувати те, що однією з особливостей цього періоду були значні відмінності у складових елементах самої сутності самоврядування для територій Лівобережжя та Правобережжя, а згодом і півдня країни, що входили до царської Росії, та для Західних територій України і Закарпаття, які входили в різні часи до складу Польщі, Угорщини та Австро-Угорської імперії. Ці відмінності наклали свій історичний відбиток як на розвиток самих громад, так і на розвиток традицій самоврядування в різних частинах України. Таке явище простежується й донині на рівні традицій і ментальності жителів тієї чи іншої територіальної громади¹⁸.

Запровадження «Зводу законів Російської імперії» в середині XIX ст. стало відправною подією у сфері адміністративно-правового забезпечення функціонування територій Російської імперії, до складу якої на той час входила значна частина земель сучасної України. Цей

¹⁵ Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І., Денчук Р. О. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю. *Вісник національного технічного університету України «КПІ»*. Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. 2012. № 1 (13). С. 128–129.

¹⁶ Райковський Б. С. Правова системи XX століття: політологічний вимір. Київ : Парламент. вид-во, 2009. С. 10.

¹⁷ Работа Ю. А. Проблеми інституалізації зв'язків з громадськістю в державно-управлінській діяльності 17 століття. Київ : НАДУ. 2004. С. 11–12.

¹⁸ Росавицький О. О. Генезис інституту місцевого самоврядування в Україні: історичний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 3. С. 33.

етап характеризується декількома векторами: з одного боку, російський законодавець прагнув створити належне підґрунтя для суспільно-політичних та соціально-економічних перетворень у першій половині XIX ст.; з іншого боку, поширення на територію України російської системи права зумовило фактичне знищення результатів попереднього політико-правового розвитку на цих територіях та втрату автентичності української системи права¹⁹.

Важливою віхою у становленні адміністративно-правових засад місцевого самоврядування був період визвольних змагань та відбудови української державності у 1917-1920 роках. Саме цьому періоду притаманні численні спроби побудови місцевого самоврядування як невід'ємного елемента незалежної і суверенної держави, зокрема й за рахунок публічних адміністративних приписів.

Так, в універсалах Центральної Ради, в проєкті Конституції Української Народної Республіки (далі – УНР) та відповідних актах адміністративного врегулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад саме організації діяльності місцевих органів влади приділялась велика увага. Зокрема, в проєкті Конституції УНР та загальних актах адміністративного врегулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад визначалася адміністративно-правова модель держави. Систему місцевого самоврядування становили землі, волості і громади, діяльності яких надавалися конституційно-правові гарантії. Аналогічно гарантувалось місцеве самоврядування й у нормативно-правових актах Західноукраїнської Народної Республіки²⁰.

На нашу думку, згадані акти адміністративного регулювання місцевих рад, які, на жаль, так і не були реалізовані в Україні, насправді є великим надбанням нашої адміністративно-правової науки та можуть слугувати прикладом, як наші предки в жакхливих умовах більшовицької інтервенції, тотальної розрухи та війни «усіх з усіма» напрацювали унікальний документ.

У Конституції УНР, положення якої було закріплено потім у загальних актах адміністративного врегулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад, міститься низка важливих принципів. Серед них визначальним вважаємо той, що закріплений у статті 5, в якій зазначено: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і

¹⁹ Свод законов Российской империи : в 16 т. URL:<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?empire>. Т 2. (дата звернення: 17.03.2022).

²⁰ Дехтяренко Ю. Ф. Регулювання правовідносин УНР : монографія. Київ: НАДУ, 2009. С. 127.

громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» (змінено)²¹.

У Конституції УНР також закріплено принципи розбудови парламентської республіки та надання широких прав щодо створення національно-персональних автономій. Розділом VII Конституції УНР визначено принцип національного суверенітету (стаття 69), при цьому для великоруської, єврейської та польської національних меншин це право надавалося автоматично, а для низки інших мали право на визначення автономії, відповідно до встановленої процедури (стаття 70). Національно-персональні автономії мали свій представницький орган – Національні Збори, які були наділені повноваженнями обрати Національну Раду (стаття 77)²².

Система місцевого самоврядування, й відповідно їх виконавчі органи, побудована за трирівневою моделлю: громада, волость, земля.

У зазначених положеннях фактично віддзеркалюється модель розбудови місцевого самоврядування часів УНР із сучасними державотворчими тенденціями в Україні. Чітко простежується втілення трирівневої моделі системи місцевого самоврядування, децентралізація влади, наділення місцевих громад широким колом повноважень.

На нашу думку, показовим є те, що за урядом фіксується принцип наділення повноваженнями – уряду належать усі повноваження, що не відносяться до місцевих. Правове регулювання організації місцевої влади, що містить Конституція УНР, є дійсно унікальним.

Аналізуючи Конституцію УНР, В. П. Нагребельний зазначає, що будучи мінімальною за текстом, вона містить усі приписи, необхідні для побудови реально спроможного та відповідального місцевого самоврядування. «Всяго рода справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втрачаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки (параграфи 60-68)»²³.

²¹ Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР): Державні утворення (1917-1920); Історичний документ : Конституція від 29.04.1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 20.03.2022).

²² Там само.

²³ Нагребельний В. П. Нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування УНР. Київ : НАДУ, 2011. С. 178.

Таким чином, підкреслюємо, що вироблення політики організації самоврядування на місцях у період Української національної революції 1917-1921 років розпочалося фактично з моменту формування держави УНР (як точку відліку слід брати IV Універсал Центральної Ради). Однак, урахувуючи наявність різних державних утворень у цей період (УНР, Української Держави, УНР Директорії, ЗУНР тощо), відзначаємо наявність різних моделей місцевого самоврядування фактично в один і той же період історії. Що вкотре підтверджує складність і глибину проблематики, яка піднімається, а також важливість подальших наукових пошуків у цій сфері. Окрім цього, маємо наголосити на тотожності подій і процесів в українській історії початків XX та XXI сторіч.

Наступним, що треба зазначити у процесі дослідження історико-правових засад розвитку законодавства в діяльності місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, є те, що всі конституції, які діяли в Українській РСР до відновлення незалежності України в 1991 році, не містили таких принципів та підходів щодо організації місцевого самоврядування, на які ми акцентували увагу в Конституції УНР. Тобто в радянський період, незважаючи на те, що це була «радянська влада», реальна влада належала зовсім не органам місцевого самоврядування²⁴.

На підтвердження вказаної тези можна оперувати положеннями Конституції СРСР 1924 року, модель якої передбачала жорстку адміністративно-правову систему органів влади. Главами 2 та 10 Конституції СРСР 1924 року визначався правовий статус виконавчих органів союзних республік – Центральних виконавчих комітетів. При цьому поза увагою законодавця залишався правовий статус органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів²⁵.

Конституція УРСР 1929 року зробила спробу певним чином узагальнити та систематизувати зміни в системі влади, що сформувались на території республіки в умовах після громадянської війни, запровадженням програми нової економічної політики (НЕП). Вона була більш функціональною та придатною для дотримання. Напевне до її підготовки були залучені спеціалісти, що розумілись на засадах

²⁴ Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування 90-х років 20 століття : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. С. 8.

²⁵ Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 31.01.1924 г. URL: https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_ru&dokument=0019_ver&object=context&l=ru (дата звернення: 17.03.2022).

конституційного регулювання політичної системи, мали певний досвід юридичної техніки²⁶.

Конституції УРСР 1937 року за якістю правового регулювання вигідно відрзнялася від зразків 1919 та 1929 років. У цій редакції визначено багаторівневу модель органів влади, серед яких впроваджено систему органів державної влади в областях, районах, містах, селищах і селах Української РСР. Зокрема, статтями 54-57 Конституції УРСР 1937 визначено правовий статус Рад депутатів трудящих; статтями 58-60 визначено правовий статус виконавчих і розпорядчих органів Рад депутатів трудящих²⁷.

Як слушно зазначає А. Н. Ткачук, система місцевих органів влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою виглядає за Конституцією УРСР 1937 року досить уніфікованою: ради плюс виконкоми. Проте, як і у випадку Конституції УРСР 1929 року, всі ці органи є органами державної влади і діють у режимі жорсткого вертикального підпорядкування²⁸.

Отож, станом на 1990 рік місцеві ради та їх виконавчі органи не мали статусу органів місцевого самоврядування. Відповідно у процесі історико-правового аналізу до них не можна застосувати типові на сьогодні критерії, що притаманні для сучасного місцевого самоврядування як невід'ємного елемента структури публічної влади в Україні.

Необхідно підкреслити, що вже від грудня 1990 року до 1992 року в Україні відбулася перша спроба перетворення місцевих рад в органи місцевого самоврядування, пов'язана з прийняттям 7 грудня 1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». В преамбулі Закону зазначено: «... Закон визначає засади місцевого самоврядування – основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування, а також форм безпосередньої демократії... Місцеве самоврядування в Українській РСР – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів

²⁶ Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. С.17.

²⁷ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.01.1937 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text (дата звернення: 21.03.2022).

²⁸ Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. С. 18–19.

населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази»²⁹.

Досліджуючи цей Закон Н. В. Камінська зазначає, що сьогодні він критикується через недосконалість форми місцевого самоврядування, запропонованої в 1990 році. Вважаємо, що законодавцем була зроблена спроба поєднати два несумісних поняття. З одного боку, вводиться поняття «місцеве самоврядування», але, з іншого боку, органи самоврядування належать до категорії «державних органів»: «Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (стаття 2)». Далі авторка зауважує, що незважаючи на такі юридичні неузгодженості з загальноприйнятими демократичним світом нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення, день ухвалення згаданого вище Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 7 грудня 1990 року можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні³⁰.

Водночас зазначаємо, що з прийняттям згаданого Закону відбулося повернення до вжитку самого терміна «місцеве самоврядування», а також у ньому було визначено основні принципи, на яких будуватиметься місцеве самоврядування, зокрема «самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень і вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації»³¹.

На початку 1992 року були ухвалені важливі з точки зору формування нових засад життєдіяльності територій Закон України «Про представника Президента України» від 05 березня 1992 року³².

Одночасно із введенням у дію зазначеного Закону Верховною Радою ухвалюється нова редакція Закону України «Про місцеве самоврядування в УРСР» від 26 березня 1992 року. В умовах відсутності

²⁹ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 7.12.1990 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 2. Ст. 5.

³⁰ Камінська Н. В., Бойко Г. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії та Української РСР. Київ : Архіви України, 2014. С. 47.

³¹ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 7.12.1990 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 2. Ст. 5.

³² Про представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 23. Ст. 335.

якісних правових основ молодої української держави норми цих законів стали правовою основою зміни системи місцевого самоврядування та відхід від радянської моделі³³.

Проте абсолютно недовисим був вплив Представника Президента на місцеві ради та їх виконавчі комітети, і виключно через політичні механізми вирішувалися питання життєдіяльності територій та їх розвитку.

Із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України інститут виконавчих органів місцевих рад в Україні набуває конституційного підкріплення. З цього моменту зазначений інститут активно формується та розвивається, набуває відповідного публічного забезпечення та розвитку³⁴.

Визначальним етапом формування відповідного елемента правової держави в контексті визнання місцевого самоврядування було прийняття 21 травня 1997 року Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»³⁵. Вказаний Закон разом із Конституцією України визначає систему та гарантії виконавчих органів місцевих рад в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності виконавчих органів, їх посадових осіб.

Варто зауважити, що в Україні із набуттям незалежності системно впроваджено міжнародно-правові засади функціонування місцевого самоврядування та ратифіковано основні міжнародні положення у сфері діяльності виконавчих органів місцевих рад, про які мова піде нижче.

Знаковим для завершення становлення системи виконавчих органів місцевих рад в Україні стало підписання 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року, після чого вона стала частиною законодавства України). Тим самим було закладено законодавчі основи для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України³⁶.

³³ Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Закон України від 26.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 28. Ст. 387.

³⁴ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

³⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170

³⁶ Європейська хартія місцевого самоврядування: Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.10.1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.

Об'єктивно, Європейська хартія місцевого самоврядування постає планом дій для нашої держави в контексті формування потужних/спроможних територіальних громад. Адміністративне законодавство потребує системного реформування в контексті прийнятої Хартії, адже більшість позитивних практик, що запроваджені в європейських країнах (з членством в Європейському Союзі та без нього) ще чекають на впровадження в діяльності виконавчих органів місцевих рад саме базового рівня.

Відповідно подальший аналіз чинного законодавства відбудеться в контексті дослідження окреслених у роботі аспектів.

Наступним потужним кроком у загальному генезисі розвитку виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні є саме децентралізація в Україні, яку законодавець почав у 2014 р. У контексті нашого дослідження доцільно зауважити, що тільки на стадії запровадження вказаної реформи введено категорію, що і є предметом нашого дослідження – базовий рівень в Україні.

01 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Уряд виходив з того, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства³⁷. Виходячи з того, що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку і самореалізації людини, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг необхідно запровадити трирівневий адміністративно-територіальний устрій, на кожному з яких буде функціонувати своя система органів місцевого самоврядування.

У контексті аналізу адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні необхідно відзначити, що досліджуваний інститут доповнено нормами низки законів, прийнятих у межах реформи децентралізації.

Серед них Закони України «Про співробітництво територіальних громад»³⁸, «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³⁹, «Про засади державної регіональної політики»⁴⁰ тощо.

³⁷ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 27.03.2022).

³⁸ Про співробітництво територіальних громад : Закон України: від 17.06.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 34. Ст. 1167.

На нашу думку, останній блок зазначених законів України зумовив сучасний перспективний вектор розвитку законодавства України з питань законодавчого регулювання розвитку місцевого самоврядування.

На момент підготовки нашого дослідження розроблялося й проєктоване законодавство, яке мало забезпечити подальший хід децентралізації та створення багаторівневого територіального устрою, з визначенням особливостей, зокрема і базового рівня. Мова йде про Проєкт Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 вересня 2019 року, що внесений Президентом України як невідкладний⁴¹.

Так, у Законопроєкті запропоновані зміни, спрямовані на забезпечення спроможності місцевого самоврядування, якісної реалізації принципів місцевого самоврядування, максимального забезпечення потреб громади шляхом використання власних механізмів та системи виконавчих органів місцевих рад.

Наступним важливим Законопроєктом ми виділяємо Проєкт Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24 січня 2020 року (далі – Проєкт №2804)⁴². Метою проєкту акта є законодавче визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів.

На нашу думку, визначення таких понять, як «громада» та «адміністративно-територіальна одиниця», закріплені в Проєкті № 2804, найбільш точно відображали саме сучасні підходи до їх розуміння. Відповідно, у процесі формулювання та визначення поняття «базовий рівень адміністративно-територіального устрою» вказаний законопроєкт відіграв вихідне значення; він був відкликаний і на сьогодні існує прогалина законотворчих підходів щодо поняття «базовий рівень адміністративно-територіального устрою».

³⁹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

⁴⁰ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

⁴¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проєкт Закону України від 13.09.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 27.03.2022).

⁴² Про засади адміністративно-територіального устрою України : Проєкт Закону України від 24.01.2020 р. № 2804. URL:https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 27.03.2022).

Згодом вказані законопроекти були відкликані як такі, що потребують приведення у відповідність чинним положенням Конституції України та Законам України, прийнятим відповідно до неї. Політичний процес щодо затвердження змін до Конституції України (питання децентралізації) триває, і згаданий Проект 17 січня 2020 року відкликаний, має бути доопрацьований та очікується його направлення до Конституційного Суду України для отримання висновку про відповідність проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» вимогам Конституції України.

Надалі 04 березня 2020 року Проект № 2804 також був відкликаний, виходячи із Висновку Головного науково-експертного управління та Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, згідно з якими проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 2804 від 24 січня 2020 року), поданий Кабінетом Міністрів України, суперечить положенням Конституції України.

Аналіз законотворчої роботи на прикладі згаданих Проектів дає підстави стверджувати про актуальність обраної тематики дослідження та про необхідність подальшого розвитку наукової розвідки з обраної проблематики.

На підставі вказаного положення і сформовано відповідну платформу даного дослідження. Адже дослідження історико-правових засад розвитку законодавства з регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні визначено з тих умов, що в Україні задекларовано прерогативу розв'язання проблеми формування та розвитку спроможних територіальних громад саме базового рівня.

Щодо періодизації історико-правових етапів розвитку виконавчих органів місцевих рад на теренах України, які запропоновані вітчизняними науковцями, зазначимо, що вони оперують переважно 4-5 елементним складом (періодами).

На нашу думку, періодизація має бути розширена з урахуванням особливостей кожного з етапів історико-правового розвитку:

1) Античний період. У цей час на території України формувалися держави киммерійців, скіфів, сарматів та грецьких полісів у Північному Причорномор'ї. Хронологічні рамки – XV ст. до н.е. – V ст. н.е. Моделі місцевого самоврядування сформовані передусім греко-римською

цивілізацією, а засади нормативного регулювання зберігають свій вплив і до сьогодні;

2) Період Київської Русі – II пол. IX – сер. XIII ст. – характеризується формуванням на теренах України феодальної моделі управління суспільством, роздробленістю, відбувається поступова трансформація глибоких народних традицій самоуправління слов'ян, основою яких було віче до феодальних форм управління місцевими справами з формуванням призначуваних виконавчих органів та їх посадових осіб на місцях;

3) Галицько-Волинська держава стала спадкоємницею Київської Русі після навали Батия, відкривши новий етап у розвитку української державності та системи місцевого самоврядування. За часом – це кінець XII – перша половина XIV ст. Відбувається подальша гармонізація права Київської Русі з правом західноєвропейським;

4) У XIV – XVI ст. на світовій арені постає нова держава – Велике князівство Литовське, яке теж відіграло суттєву роль в історії України, що по суті успадкувало на ранніх етапах право Київської Русі, а у XVI ст. було видано Литовські статuti (1529, 1566, 1588 pp.), що яскраво засвідчили приналежність української системи права до загальноєвропейської;

5) Період Речі Посполитої (1569 – 1795 pp.) – цей період характеризується найбільшим конгломератом різних за своєю природою норм (литовсько-польське право, магдебурзьке право, козацьке право, звичаєве, канонічне право тощо);

6) Період перебування українських земель під владою двох імперій Російської та Австро-Угорської (кінець XVIII – початок XX ст.) Відзначаємо вплив континентальної правової сім'ї у XIX ст., ліквідації самобутньої системи місцевого самоврядування в Україні та подальша його уніфікація.

7) Період Національно-визвольної революції початку 1917-1921 pp. Усі державні утворення цього періоду (УНР, ЗУНР, Українська держава) були спрямовані на західні традиції та стандарти у сфері права, чотири Універсали Центральної Ради та Конституція УНР від 29 квітня 1918 року сформуливали сучасні підходи до організації та діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування;

8) Радянський період розвитку є достатньо складним і суперечливим, але в цілому він призвів до фактичної втрати реальної можливості територіальних громад впливати на процес місцевого управління, виконавчі органи в більшості випадків трансливали позицію

центральної влади, без наявності значного обсягу повноважень;

9) Період Незалежності. Характеризується формуванням сучасної моделі організації місцевого самоврядування та їх виконавчих органів.

Підсумовуючи все вище викладене, слід вказати, що періодизацію історико-правових засад діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні доцільно проводити з урахуванням цивілізаційних утворень, що були провідними на кожному з історичних етапів державотворення в Україні. Дослідження історико-правових засад розвитку законодавства з регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на території України дає підставу стверджувати, що Європейський цивілізаційний вимір в історії України чітко простежується з античних часів, і саме в контексті дослідження територіального устрою, адміністративної моделі управління та побудови організації влади на місцях вказаний висновок виглядає обґрунтованим.

Отже, маємо констатувати, що Україна має багатовікову історію державотворення та системи місцевого самоврядування. Накопичений досвід є однією із передумов вибору сучасного шляху розвитку системи публічного управління в нашій державі, що в поєднанні з новітніми зразками моделей самоврядування дасть змогу вибудувати ефективну модель місцевого самоврядування в Україні.

1.2. Поняття, функції та система виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні

Аналіз теоретико-правових засад діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні матиме важливе значення для формування розуміння правової природи досліджуваної проблематики. Це важлива частина багатогранного та комплексного політико-правового явища, яке можна охарактеризувати різнобічно. З наукової точки зору до теоретико-правових засад відноситься цілий спектр проблем методологічного характеру. На нашу думку, для розв'язання наукових завдань нашого дослідження потрібно віднести питання формування поняття та ознак виконавчих органів місцевих рад за чинним законодавством, характеристики системи та функцій виконавчих органів місцевих рад і гарантій діяльності виконавчих органів місцевих рад з

урахуванням перспективних змін до законодавства України з регулювання діяльності вказаних органів на базовому рівні.

Базовою нормою, що конституційно визначає місцеве самоврядування як спосіб здійснення народовладдя, є стаття 5 Конституції України⁴³. Відповідно, органи місцевого самоврядування є важливою частиною великого державного механізму та органом влади.

Виконавчі органи місцевих рад базового рівня, виходячи зі змісту частини 1 статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

На думку Я. М. Сандул, саме виконавчі органи місцевих рад здійснюють повноваження органів виконавчої влади, тобто державне управління на відповідному адміністративно-територіальному рівні. Важливою складовою адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є наділення їх державними контрольними повноваженнями. Про адміністративно-правовий характер відповідних повноважень свідчить той факт, що законодавство прямо називає їх «делегованими повноваженнями» органів державної виконавчої влади, або «наданими повноваженнями» органів виконавчої влади, що підтверджує їх адміністративно-правову природу. Крім того, порядок реалізації таких «делегованих» повноважень регламентовано в галузевому адміністративному законодавстві. У системі суб'єктів адміністративного права та державного управління виконавчі органи місцевих рад посідають особливе місце, оскільки вони входять одночасно до системи місяцевого самоврядування (та до системи органів місцевого самоврядування), а також до системи органів державного управління⁴⁴.

Об'єктивно виникає питання про законодавче регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад саме базового рівня.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р., визначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не

⁴³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴⁴ Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права. Одеса : Гельветика, 2015. С. 8–9.

задовольняє потреб суспільства⁴⁵. Як уже зазначалося, саме поняття «базового рівня адміністративно-територіального устрою України» в чинному законодавстві відсутнє.

Вихідним актом, в якому закладені основні напрями та принципи реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, зокрема і формування трирівневої системи адміністративно-територіального устрою в Україні, є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. На її виконання прийнято важливий закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴⁶ та низку документів стратегічного характеру, зокрема Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»⁴⁷, Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року⁴⁸, Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 22 вересня 2016 року № 688-р)⁴⁹. Проте, як вже було вказано, поняття «базовий рівень» як основи для формування інших рівнів, не закріплено та не затверджено на законодавчому рівні.

Концепцією визначено, що базовий рівень адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці – громади⁵⁰. Якщо проаналізувати вказане формулювання, то можна дійти висновку, що ключовими тут є два поняття – «адміністративно-територіальна одиниця» та «громада».

Чинними нормативними актами, які містять поняття адміністративно-територіальної одиниці, є Закон України «Про місцеве

⁴⁵ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 27.03.2022).

⁴⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

⁴⁷ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 01.04.2022).

⁴⁸ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 01.04.2022).

⁴⁹ Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> (дата звернення: 01.04.2022).

⁵⁰ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 27.03.2022).

самоврядування в Україні»⁵¹ та Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-X, яким затверджено Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР⁵².

У статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село. Відповідно до Положення, адміністративно-територіальними одиницями Української РСР є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище⁵³.

Навіть вказаними актами закріплено дещо відмінні підходи до визначення адміністративно-територіальних одиниць, що передусім породжує неоднозначність у формуванні органів місцевого самоврядування, адже саме адміністративно-територіальні одиниці є її базисною основою.

З метою врегулювання цих питань розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 688-р. затверджено План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁵⁴. Пунктом 2 вказаного розпорядження центральним органам виконавчої влади та місцевим органам виконавчої влади за участю всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування поставлено завдання розробити проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України»⁵⁵.

Як зазначалося, 24 січня 2020 року за поданням Кабінету Міністрів України в порядку законодавчої ініціативи зареєстровано проект № 2804 Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», метою якого є законодавче визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

⁵¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁵² Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> (дата звернення: 01.04.2022).

⁵³ Там само.

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ Про засади адміністративно-територіального устрою України : Проект Закону України від 24.01.2020 р. № 2804. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 01.04.2022).

Формулювання таких родових понять, як «грумада» та «адміністративно-територіальна одиниця», що були закріплені у Проєкті № 2804, здійснено виходячи із сучасних підходів до їх розуміння та з урахуванням позитивного міжнародного досвіду побудови багаторівневої моделі місцевого самоврядування.

Згідно з пунктом 2 частини 1 статті 1 Проєкту № 2804 адміністративно-територіальна одиниця – компактна частина єдиної території України з визначеними в установленому цим Законом порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування. При цьому адміністративно-територіальні одиниці можуть бути регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів (ст. 5 Проєкту № 2804). Відповідно до пункту 3 частини 1 статті 1 Проєкту № 2804 адміністративно-територіальний устрій України – зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими факторами внутрішня територіальна організація держави з розмежуванням її території на адміністративно-територіальні одиниці. Відповідно до статті 4 Проєкту № 2804 систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах, а також міста, селища, села, на основі яких на підставі та в порядку, визначених цим Законом, формуються адміністративно-територіальні одиниці⁵⁶.

Отже, і Концепція, і Проєкт № 2804 містили однакові підходи до розуміння базового рівня адміністративно-територіального устрою України, а їх аналіз дає підстави стверджувати, що ключовим у його розумінні є поняття «грумада».

Відповідно до частин 1, 2 статті 9 Проєкту 2804 грумада – це адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів. Грумада є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані в межах території грумади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування⁵⁷.

Таким чином, шляхом поєднання різних елементів та сторін досліджуваного явища, спробуємо надати власне визначення поняття «базовий рівень адміністративно-територіального устрою України».

Відповідно базовий рівень адміністративно-територіального устрою України – це зумовлена географічними, історичними,

⁵⁶ Там само.

⁵⁷ Там само.

економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками система громад, які є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування та формування і діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Як зазначалося в підрозділі 1.1 роботи, Проект Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою» № 2804 відкликаний і триває подальша розробка законодавства, яким передбачено впровадження багаторівневого територіального устрою в Україні⁵⁸.

Отже, можна стверджувати, що інститут виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні перебуває, на нашу думку, у стадії формування, що є об'єктивним внаслідок затягування прийняття відповідних законопроектів⁵⁹.

Характеристика ознак виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні з урахуванням запропонованих Проектом Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою» рівнів взагалі відсутня. Важко відокремити самостійні ознаки вказаних органів місцевих рад на базовому рівні в Україні і за чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ознаки виконавчих органів місцевих рад в науці адміністративного права визначено недостатньо чітко. В роботах окремих авторів подається аналіз ознак виконавчих органів місцевих рад, проте доволі фрагментарно⁶⁰.

Вважаємо за доцільне провести аналіз наявних ознак виконавчих органів місцевих рад саме базового рівня в Україні з урахуванням наявних методологічних підходів.

При цьому варто зауважити, що з урахуванням відмінностей місцевих рад міста, селища та села, відмінними можуть бути і ознаки виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні.

На нашу думку, виконавчі органи місцевих рад на базовому рівні в Україні як специфічну форму реалізації належної народові влади можна охарактеризувати за такими ознаками.

Формування системи ознак виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні повинно мати комплексний підхід з

⁵⁸ Там само.

⁵⁹ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 13.09.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 27.03.2022); Про засади адміністративно-територіального устрою України : Проект Закону України від 24.01.2020 р. № 2804. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 01.04.2022).

⁶⁰ Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права. Одеса : Гельветика, 2015. С. 9–10.

урахуванням різних критеріїв. Відповідно у процесі формування підстав розмежування ознак виділяємо функціональний підхід, суб'єктно-об'єктний критерій та ін.

1) За функціональним підходом ознаки виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні визначаються, виходячи із функцій, що виконують відповідні органи в багатьох сферах життя громади: економічній, політичній, соціальній, культурній, освітній, екологічній та ін.;

2) здійснюють свою діяльність у правових та організаційних формах. У межах визначених форм діяльності реалізуються правозастосовча, контрольно-наглядова, організаційна форми діяльності;

3) здійснюють свою діяльність у межах адміністративно-процедурного порядку, тобто в межах адміністративно-процедурних норм;

4) мають ієрархічну та горизонтальну побудову;

5) відзначається призначуваність виконавчих органів;

6) виступають суб'єктами публічного управління та наділені адміністративною дієздатністю;

7) виступають суб'єктами адміністративної відповідальності;

8) здійснюють управління, скероване на забезпечення волевиявлення громади та безпосереднього народовладдя;

9) чітко структуровані, адже структура органів визначається радою та є складно структурована.

10) поєднують власні та делеговані повноваження.

У літературі маємо різні підходи до характеристики виконавчих органів місцевих рад в Україні⁶¹.

Ураховуючи наявну адміністративну правосуб'єктність виконавчих органів місцевих рад, яка закріплена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виокремити й таку ознаку, як відносна автономія. Виділяємо такі різновиди відносної автономії виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні⁶²:

⁶¹ Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права. Одеса : Гельветика, 2015. 89 с. ; Цабека А. В. Адміністративно-правові засади децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра філос. : 081 «Право». Суми, 2020. 215 с. ; Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 200 с.

⁶² Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

1) правова автономія – повноваження визначаються законом, у межах власних повноважень зазначені виконавчі органи місцевих рад діють самостійно під свою відповідальність;

2) організаційна автономія – зазначені виконавчі органи місцевих рад самі визначають структуру управління, формують штати та призначають працівників;

3) фінансова автономія – надходження та видатки зазначених виконавчих органів місцевих рад мають закріплені джерела і повинні бути достатніми для забезпечення виконання власних повноважень.

Звичайно, на практиці діяльності виконавчих органів місцевих рад саме на базовому рівні в Україні це не завжди так, адже існує низка громад, ресурси яких у межах території юрисдикції є недостатніми не тільки для виконання повноважень, а навіть для виплати заробітної плати працівників ради. Насамперед це стосується місцевих рад базового рівня в селищах та селах. Проте це комплексна проблема, яку законодавець намагається врегулювати. На сьогодні відбулася реформа адміністративно-територіального устрою держави, спрямована на формування адекватної територіальної основи як для органів місцевого самоврядування, так і для районних державних адміністрацій.

Наступною характерною ознакою, про яку вже йшлося вище, є незалежність від рад вищого рівня. На кожному рівні адміністративно-територіального устрою – громаді, районі, області – в Україні діють відповідні органи місцевого самоврядування – місцеві ради. Проте обсяг повноважень рад та їхні можливості для реалізації владних повноважень є різними. Місцеві ради не є підпорядкованими по вертикалі, їхні повноваження не пересікаються. Жодна рада не може приймати рішення у межах повноважень ради іншого рівня адміністративно-територіального устрою: рішення сільської ради не можуть бути скасовані районною чи обласною радою⁶³.

За таких умов відбувається реалізація важливого принципу розподілу влади, і за умови несприйняття того чи іншого рішення виконавчих органів відповідної ради оскарження може бути здійснено в судовому порядку.

У цьому контексті варто погодитися з думкою М. Емерсона, який зазначив, що місцеве самоврядування є однією із фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України. А відтак процеси адміністративно-правового реформування набувають значення най-

⁶³ Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. С. 32.

важливішого чинника розвитку всієї системи української державності і функціональності виконавчих органів місцевих рад. Критичне ставлення до окремих пропозицій та нововведень у системі організації влади на місцях не повинно заважати розумінню і визнанню тієї обставини, що конституційна реформа місцевого самоврядування зумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру, серед яких – пошук шляхів подальшого розвитку класичних інститутів демократії, до яких відносяться й інститути місцевого самоврядування, на основі оптимального поєднання національних особливостей суверенної демократичної держави з універсальними, загально-прийнятими у сучасному світі стандартами демократії⁶⁴.

Об'єктивно така ознака, як незалежність виконавчих органів місцевих рад вищого рівня є гарантією в реалізації конституційних та адміністративних повноважень у місцевому самоврядуванні, і ця гарантія витікає із запроваджених у національне законодавство Європейських принципів функціонування місцевих рад. Проте для європейських практик (і про це бути йти мова в підрозділі 3.1.) притаманним є й дієвий контроль за дотриманням законності в діяльності виконавчих органів. Класичним для зарубіжної муніципальної системи є інститут префектів, що забезпечує контроль дотримання законності в діяльності виконавчих органів муніципалітетів. У нашій країні запровадження інституту префектів не вирішується вже тривалий час, від чого страждають інтереси територіальних громад.

Отже, під час проведеного аналізу можна визначити поняття виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» подане нормативне визначення виконавчих органів рад. У той же час чинне законодавство не дає окреме визначення виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. З одного боку, це об'єктивно, адже у процесі реформи децентралізації й до цього часу не прийнято змін до Конституції України. З іншого, з урахуванням стратегічного завдання формування спроможних та самодостатніх громад на базовому рівні в Україні варто вказану прогалину заповнити, а тому науковий аналіз спрямований на визначення цього поняття.

Відповідно до вказаного положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи рад – органи, які відповідно

⁶⁴ Емерсон М., Мовчан В. Н. Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Київ, 2019. С. 111. URL: http://www.krcii.pl.ua/uploads/files/ua_Deepening-EU-UKR.pdf (дата звернення: 21.04.2022)

до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. Згідно зі статтею 5 цього Закону виконавчі органи сільської, селищної, міської ради входять до складу системи місцевого самоврядування⁶⁵. Відповідно до статті 11 вказаного Закону виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи⁶⁶. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад підконтрольні й підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово⁶⁷.

Вказані положення викликали політичну полеміку, результатом якої було відкрито конституційне провадження. Як наслідок Конституційний суд України у своєму рішенні від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування № 1-5/2000) надав відповідні роз'яснення⁶⁸. Так, зокрема, передбачено, що виконавчий комітет є виконавчим органом загальної компетенції сільської, селищної, міської ради. Він утворюється радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, який очолює виконавчий комітет, його заступника (заступників) з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб⁶⁹.

Ураховуючи зазначене, надамо визначення поняття виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, яке логічно випливає із ознак, наведених вище.

⁶⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁶⁶ Там само.

⁶⁷ Там само.

⁶⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) (справа про місцеве самоврядування). *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1283. код акта 16361/2000.

⁶⁹ Там само.

Отже, виконавчі органи місцевих рад на базовому рівні в Україні – це органи (виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи), які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, реалізації рішень, ухвалених відповідними радами та спрямованих на реалізацію програм соціально-економічного, культурного, комунально-побутового розвитку та інших.

Вважаємо, що теоретично обґрунтованим буде наступне визначення, за яким виконавчі органи місцевих рад на базовому рівні – це відповідна структура місцевого самоврядування, врегульована відповідними нормативно-правовими актами, створена і функціональна при місцевих (сільських, селищних, міських) радах. Залежно від особливостей територіальної громади – вона може бути сформована частково на виборній основі, шляхом призначення, а також за рахунок залучення форм аутсорсингу та націленою на забезпечення й реалізацію основних прав і свобод кожного громадянина на певній території.

Продовжуючи теоретичний аналіз виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, розглянемо систему функцій, які виконуються вказаними органами, адже характеристика функцій виконавчих органів місцевих рад є важливим компонентом їх правового статусу.

Важливо визначити коло функцій вказаних органів і для формування відповідних пропозицій покращення адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад саме базового рівня в Україні.

Питання законодавчого закріплення відповідних функцій за органами місцевого самоврядування в Україні перманентно поставали предметом дискусій. Проте відсутні ґрунтовні наукові дослідження функцій виконавчих органів місцевих рад.

Обґрунтованою видається позиція О. В. Батанова, який зазначає, що повною мірою визначивши функції муніципальної влади, можна уявити, яку роль вона відіграє в механізмі вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг населенню, у громадянському суспільстві, політичній системі суспільства, конституційному механізмі взагалі та яке її соціально-політичне призначення⁷⁰.

⁷⁰ Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юридична думка , 2010. С. 369.

Функції виконавчих органів місцевих рад розкриваються в повноваженнях, які вони здійснюють відповідно до чинного законодавства. Правова регламентація та визначення повноважень виконавчих органів місцевих рад визначена Розділом XI Конституції України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁷¹ та іншими законами України. Відповідно до частини першої статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування вирішують, крім передбачених в Основному Законі України, й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції⁷².

Держава намагається імплементувати та впровадити в національне законодавство кращі європейські традиції та практики Європейської хартії місцевого самоврядування. А відтак в Україні продовжує реалізовуватися реформа децентралізації та делегування відповідних державних функцій виконавчим органам місцевих рад. Окрім того, варто згадати Європейську хартію міст – II (Маніфест нової урбаністики), призначенням якої передусім став процес адаптації функцій та діяльності місцевого самоврядування до умов сучасності. Зокрема, в Маніфесті закріплено, що міське планування, розвиток і управління має призвести до створення міста, для якого центральний пріоритет матимуть інтереси і потреби громадян; концепції сталого розвитку міст з урахуванням місцевих та глобальних змін у навколишньому середовищі; згуртованих міст, які прагнуть розвивати максимально можливу соціальну згуртованість всередині та між собою; сучасних міст як центрів науки і культури, освіти та інновацій, творчої різноманітності⁷³.

На думку А. О. Гливкої, на міжнародному рівні формується чітка позиція щодо переосмислення змістовного наповнення та функціонального призначення місцевого самоврядування у відповідь на динаміку суспільних, політичних, економічних відносин як в кожній окремій країні, так і в усьому світі⁷⁴.

⁷¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁷² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁷³ European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity. Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971> (дата звернення: 01.04.2022).

⁷⁴ Гливка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 182.

Виходячи із предмета дослідження, природи функцій виконавчих органів місцевих рад, необхідно з'ясувати питання щодо співвідношення функцій місцевого самоврядування та функцій держави. У цьому контексті І. В. Дробуш наголошує, оскільки місцеве самоврядування є суспільною, громадською інституцією, то і функції його представницьких органів мають громадський, а не державний характер. Автор слушно зазначає, що держава не може взяти на себе розв'язання всіх питань, так як і право не може регулювати весь комплекс суспільних відносин, а регулює їх спільно із соціальними нормами, корпоративними нормами, релігійними нормами тощо. Тому низку питань віднесено до компетенції органів самоврядування. Таким чином, функції зумовлені природою, місцем органів самоврядування в системі народовладдя, завданнями та цілями, на досягнення яких спрямована їх діяльність⁷⁵.

Цілком підтримуємо зазначену позицію, адже в сучасних трансформаційних умовах непряло буде ототожнювати функції місцевого самоврядування та функції держави, оскільки такі функції є автономними.

З цього приводу А. О. Глипка слушно зауважує, що функції місцевого самоврядування мають особливу природу, пов'язану з реалізацією народовладдя, однак невиправданим є позиціонування функцій місцевого самоврядування як абсолютно відмежованих від функцій держави. Правова природа функцій місцевого самоврядування безпосередньо і впливає із сутності народовладдя, можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідним суб'єктом місцевого самоврядування. В цьому випадку варто зазначити, що кожен суб'єкт здійснює відповідні функції в межах своїх повноважень. Зі свого боку місцеве самоврядування контролює здійснення державою своїх функцій і навпаки⁷⁶.

І саме на цьому етапі можна відзначити прогалини вказаної реформи децентралізації. Мова йде про те, що більш спроможними виявилася міські та частково селищні громади, певна частина об'єднаних територіальних громад. Проте механізм об'єднання територіальних громад не скрізь має успішний досвід, і значна частина вказаних громад постала неспроможними здійснювати відповідні функції, і перш за все фінансово.

⁷⁵ Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Київ, 2002. С. 6.

⁷⁶ Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 183.

В умовах колізійності окремих положень законодавства в діяльності виконавчих органів місцевих рад важливу роль відіграють рішення Конституційного Суду України.

Рішення Конституційного Суду України займають особливе місце серед джерел, які становлять науковий інтерес для дослідження різних аспектів місцевого самоврядування. Протягом останніх років Конституційний Суд України прийняв сім рішень з питань тлумачення, роз'яснення різних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які сприяли зменшенню суперечливих моментів щодо розуміння різних норм у цій сфері суспільних відносин.

Так, за правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в рішенні від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002, предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад. Зокрема, за законодавством до питань місцевого значення належить регулювання сільськими, селищними, міськими радами земельних відносин відповідно до закону; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу⁷⁷ [57].

Показовим видається і Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. Проаналізувавши функції і повноваження органів місцевого самоврядування, врегульовані Конституцією України та іншими законами України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію⁷⁸.

⁷⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) 26.03.2002 р. № 6-рп/2002. *Вісник Конституційного Суду України*. 2002. № 2. Ст. 18.

⁷⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про

Зазначені правові позиції Конституційного Суду України підтверджують важливий аспект нашого дослідження, який полягає у наступному. Чинне законодавство та проекти Законів, спрямовані на завершення адміністративно-територіальної реформи, реформи децентралізації та інших реформ із цим пов'язаних, не враховують особливостей та відмінностей територіальних громад різного рівня. Найбільш проблемним, і про це вже йшла мова вище, є неспроможність значної кількості територіальних громад базового рівня. Мова йде насамперед про значне коло селищних та сільських громад та об'єднаних територіальних громад. Відповідно неспроможні територіальні громади характеризуються відсутністю матеріальної та фінансової (бюджетної) основи для виконання відповідних функцій, кадровими проблемами, про які піде мова нижче, інформаційними аспектами тощо.

Усі ці прогалини в законодавчому, зокрема і в адміністративно-правовому врегулюванні, вирішуються на рівні роз'яснень Конституційного Суду України та судової практики, про що піде мова в подальших розділах цього дослідження. Проблемним на сьогодні є і чітке визначення функцій виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Трансформаційні процеси, що активно проходять у нашій державі, призводять до необхідності переосмислювати сутність та призначення виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, що передусім реалізується через його функції. Саме функції виконавчих органів місцевих на базовому рівні в Україні є відображенням їх політичної природи, показником рівня їх розвитку та напрямку їх реалізації. З огляду на це, важливим завданням, що стоїть перед правовою наукою, є вдосконалення напрямків функціонування виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, визначення пріоритетних векторів впливу, секторів, які необхідно розвивати у відповідь на виклики сьогодення.

У теорії права використовують різні підстави для класифікації функцій виконавчих органів місцевих рад. Поширеною є класифікація функцій місцевого самоврядування за формами і сферами діяльності. Вважаємо, що, з одного боку, зазначені критерії класифікації функцій місцевого самоврядування можуть бути притаманні і для їх виконавчих органів як суб'єктів виконання функцій. З іншого боку, дана позиція є

спірною, оскільки за вказаної класифікації перелічується не самі функції, а змістовне наповнення функцій відповідними повноваженнями.

Слушною є позиція Б. А. Руснак з приводу змістовного наповнення окремих функцій місцевого самоврядування. Вона виділяє політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції. Так, на думку вченої, політичні функції покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Вони полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцевого самоврядування. Економічні функції полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, зокрема діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. Соціальні і культурні функції проявляються у вирішенні різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізації програм соціально-культурного розвитку, управлінні закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створенні умов для розвитку культури, сприянні відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо. Екологічна функція полягає у створенні місцевих програм і в участі в підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля⁷⁹.

За формами діяльності виокремлюють правові та організаційні функції. До правових відносять правозастосовчу, нормотворчу, установчу, контрольно-наглядову і правоохоронну функції.

Правоохоронна функція виконавчих органів місцевих рад полягає у сприянні охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території. Згідно зі ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», до повноважень сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевих рад відноситься здійснення контролю за забезпеченням

⁷⁹ Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посіб. Одеса : Гельветика, 2011. С. 63–64

громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів⁸⁰.

Виконання правоохоронної функції включає також діяльність виконавчих органів місцевих щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесених законом до їх відання (наприклад, порушення Правил охорони і використання пам'яток історії та культури, порушення тиші у громадських місцях, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб та ін.)⁸¹.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено делеговані повноваження контрольного характеру, які реалізуються виконавчими органами місцевих рад, зокрема на базовому рівні, до яких належать:

- право створення адміністративних комісій, комісій у боротьбі зі злочинністю та спрямування їх діяльності;
- реєстрація актів громадянського стану, за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад;
- вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до відання виконавчих органів місцевого самоврядування;
- забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, установах та організаціях незалежно від форм власності⁸².

Наступним критерієм класифікації функцій є сукупність способів, засобів, методів муніципальної діяльності. Технологічно функції поділяються на бюджетно-фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, планування та програмування розвитку відповідних територій, нормотворчі, функції соціального контролю⁸³.

Варто зазначити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутній чіткий перелік функцій виконавчих органів місцевих рад. Вважаємо, що наявність відповідних функцій можна тлумачити, виходячи із повноважень органів місцевого самоврядування. Відповідно така позиція законодавця не є обґрунтованою, оскільки поняття «повноваження» та «функції» мають різне змістовне наповнення. Повноваження відповідних органів

⁸⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁸¹ Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ : Вид-во Київського ун-ту туризму, економіки і права, 2010. С. 125.

⁸² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁸³ Бондарчук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні. Київ, 2009. С. 44.

місцевого самоврядування формуються, виходячи з його функцій та безпосередньо для їх реалізації.

Проаналізувавши перелічені підходи щодо визначення функцій в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, зазначимо, що формування переліку відповідних функцій в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні потрібно проводити з урахуванням законодавчо визначених завдань та повноважень виконавчих органів місцевих рад базового рівня в інтересах відповідних територіальних громад та з урахуванням специфіки кожної громади.

При цьому зазначаємо, що в межах наукової класифікації критеріїв поділу функцій виконавчих органів місцевих рад запропоновано їх значна кількість, що зумовлено метою та завданням відповідного наукового дослідження.

Проте значна частина вказаних досліджень є фрагментарними та не враховують особливості діяльності територіальних громад, що у свою чергу і не дає можливість впровадити подані критерії у класифікацію функцій виконавчих органів усіх місцевих рад. Адже в кожній територіальній громаді різних рівнів може мати місце своя специфіка функціонування та пріоритетів у соціально-економічному розвитку.

На практиці все різноманіття функцій (їх теоретичне розуміння) може бути використано виконавчими органами місцевих рад при підготовці та ухваленні місцевими радами Положень відповідних управлінь, формування їх системи, підборі кадрового складу відповідних органів. Детальніше мова про форми, методи діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні та обсяг їх повноважень розглядатиметься в наступних підрозділах.

Ураховуючи зазначене, пропонуємо сформувати науково-обґрунтовану систему функцій виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, що включатиме весь спектр напрямків впливу на суспільні відносини. В цьому разі функціональний набір кожної громади може бути розширений або вдосконалений з урахуванням специфіки відповідної громади.

Отже, система функцій не може мати імперативний характер для реалізації в кожній громаді, а виконавчі органи повинні мати автономію у визначенні інших функцій, виконання яких є важливим для відповідної громади.

Відповідно, в процесі трансформації політичної системи України особливої значущості набуває проблематика переосмислення змістовного наповнення функцій місцевого самоврядування,

дослідження їх сутності, специфіки реалізації кожної з функцій в умовах сучасного суспільства. Тому, науковим завданням постає потреба вдосконалити функції виконавчих органів місцевих рад в Україні, що дозволить розробити ефективний механізм їх реалізації з метою гарантування кожному громадянину права на місцеве самоврядування.

Отже, можемо узагальнити поняття функцій виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. Для загальнотеоретичної юриспруденції функції виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні можуть розумітися як напрямки впливу останніх на суспільні відносини, які складаються у процесі життєдіяльності територіальної громади, вони зумовлені особливою природою джерела своїх повноважень та виникають із принципу народного суверенітету та спрямовані на задоволення потреб суспільства в усіх сферах його життєдіяльності, в передбачених формах, і визначають при цьому обсяг та характер повноважень виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні.

Потреба дослідження питання системи виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні логічно випливає із завдань, поставлених автором при написанні даної роботи. З іншого боку, проблема визначення та функціонування системи виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні потребує теоретико-правового аналізу внаслідок різного розуміння органами місцевого самоврядування, службовими та посадовими особами виконавчих органів місцевих рад правових норм, які регламентують питання їх статусу під час виконання функцій та завдань виконавчими органами місцевих рад.

У цьому контексті О. А. Мельник справедливо зазначає, що проблеми неоднозначного розуміння структури та функцій органами місцевого самоврядування не знайшли свого остаточного вирішення, незважаючи на офіційне тлумачення Конституційним Судом України окремих положень та статей чинної Конституції та законів у цій сфері⁸⁴.

Відповідно до положень законодавства про місцеве самоврядування виконавчі органи місцевих рад є структурними підрозділами системи місцевої ради, кількість і взаємовідносини яких залежать від розміру території, чисельності населення, характеру його розселення, кількості та профілю об'єктів управління, а також від функцій, які

⁸⁴ Мельник О. А. Виконавчі органи місцевого самоврядування у державному механізмі: теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 52–53.

покладаються на виконавчі органи. Говорячи про систему виконавчих органів, треба вести мову про систему власне органів та посадових осіб, які здійснюють ті чи інші виконавчі функції, оскільки посадові особи є структурними підрозділами саме місцевої ради, які відповідно можуть створювати підсистему виконавчих органів. Маючи єдиний законодавчо встановлений статус, виконавчі органи різного рівня (село, селище, місто) повинні вважатися структурними підрозділами місцевої ради, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції⁸⁵.

За ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. Згідно зі ст. 5 цього Закону виконавчі органи сільської, селищної, міської ради входять до складу системи місцевого самоврядування. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Система виконавчих органів наведена у статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої виконавчими органами місцевих рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Ці органи є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади також підконтрольними відповідними органами виконавчої влади⁸⁶.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» від 14 липня 2021 року запроваджено інститут старост в Україні⁸⁷.

Відповідно до частини четвертої статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «Сільська, селищна, міська рада за пропозицією сільського, селищного, міського голови може прийняти рішення про входження старост до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою», а частиною 2 статті 54-1 Закону України

⁸⁵ Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Правова єдність, 2010. С. 122.

⁸⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁸⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#Text> (дата звернення: 04.04.2022).

«Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «староста працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради».

Таким чином, новелою чинного законодавства щодо системи та структури виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні є включення до виконавчих органів посади старости.

Необхідно наголосити, що центральне місце в системі виконавчих органів займає виконавчий комітет. Згідно зі статтею 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» він утворюється відповідною радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, районного в місті, міського голови. З питань діяльності виконавчих органів ради – керуючого справами, секретаря виконавчого комітету, а також керівників відділів управління та інших виконавчих органів інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради⁸⁸.

Рішенням Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування № 1-5/2000), зокрема, передбачено, що виконавчий комітет є виконавчим органом загальної компетенції сільської, селищної, міської ради. Він утворюється радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, який очолює виконавчий комітет, його заступника (заступників) з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управління та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету за посадою також входить секретар відповідної ради⁸⁹.

Відповідно до статті 42 «Про місцеве самоврядування в Україні» «Утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск, утворення інших виконавчих

⁸⁸ Барабаш Ю. Г. Публічне право України : навч. посіб. Харків : Право, 2012. С. 101.

⁸⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частин шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частин четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) від 9.02.2000 р. № 1-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1283.

органів ради та затвердження їх структури в цілому, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання, обрання секретаря ради віднесено до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Проте ці питання вирішуються ними за поданням сільського, селищного, міського голови»⁹⁰.

Отже, чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає сільського, селищного, міського голову як посадову особу, яка очолює не тільки виконавчий комітет, а й усю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед головою персональну відповідальність, що узгоджується з частиною 2 статті 141 Конституції України. Принцип колегіальності в організації та діяльності місцевого самоврядування зумовлює відповідну природу органів місцевого самоврядування – рад, що безпосередньо впливає з Конституції України (частина 3 статті 140, частина 1 статті 141)⁹¹.

Окремо варто відзначити гарантії організаційної самостійності виконавчої органів місцевих рад, які є такими:

- положення, що виконавчі органи місцевих рад на базовому рівні в Україні не входять до єдиної системи органів державної влади, а служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної влади;

- віднесення питань обрання чи призначення посадових осіб виконавчих органів місцевих рад до повноважень місцевого самоврядування;

- встановлена статтею 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» заборона виконавчим органам місцевих рад на базовому рівні в Україні та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом⁹²;

- встановлена статтею 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» заборона обмежувати права територіальних

⁹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁹¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁹² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

громад на місцеве самоврядування, за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану⁹³.

Вважаємо, що важливими також є гарантії захисту прав виконавчих органів місцевих рад на здійснення власних та делегованих повноважень. Приєднуємося до позиції І. Б. Коліушко та Р. О. Куйбіди, які виділяють такі гарантії захисту прав виконавчих органів місцевих рад:

- обов'язковість до виконання на відповідній території рішень виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні та гарантії судового порядку захисту;

- передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» в статті 71 право виконавчих органів місцевих рад та їх посадових осіб 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;

- передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» в статті 75 відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами⁹⁴.

Отже, теоретико-правові засади діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні складаються не тільки із визначення відповідних положень в Основному законі, а й в інших важливих нормативно-правових актах, які в свою чергу деталізують окремі сфери діяльності виконавчих органів.

1.3. Система адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні

Система нормативно-правового регулювання класично є предметом наукових досліджень з правової проблематики. Це об'єктивно, адже серед поставлених завдань дослідження саме вона є основним досліджуваним елементом та переважно всі методи наукового пізнання спрямовані на всебічний аналіз відповідного правового інституту або сегменту у відповідній галузі права.

⁹³ Там само.

⁹⁴ Коліушко І. Б., Куйбіда Р. О. Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. С. 432.

Сукупність адміністративно-правового механізму забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад, зважаючи на наявні наукові розробки сутності цього поняття⁹⁵ та сгенероване нами поняття «виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні», являє собою систему адміністративно-правових засобів, за допомогою яких створюються оптимальні умови для реалізації виконавчими органами місцевих рад на базовому рівні в Україні покладених на них Конституцією України та законодавчими актами завдань та функцій.

Об'єктивно, вказані адміністративно-правові засоби закріплені у відповідних адміністративно-правових законодавчих актах, сформованих за логічною структурою, і спрямовані на створення відповідного правового режиму відносин у сфері місцевого самоврядування.

У сучасних моделях розвинених країн світу нормативно-правове забезпечення виступає базовим компонентом реалізації громадянами наявних у них правових можливостей. При цьому, виходячи із усталеної теорії адміністративного права⁹⁶, такі елементи, як: 1) нормативно-правові акти, які регламентують різні аспекти діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, а також 2) норми права, що визначають права та обов'язки суб'єктів зазначених відносин, поряд з 3) державними органами, які мають регулювати зазначену участь у своїй повсякденній діяльності, створюючи належні умови для реалізації органами місцевого самоврядування всіх визначених Конституцією України та законодавчими органами завдань в управлінні справами територіальної громади, 4) адміністративною відповідальністю за умови порушення ними чинного законодавства – у сукупності створюють механізм адміністративно-правового регулювання. Вважаємо, що вказана система елементів є притаманною і для адміністративно-правового механізму діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні.

Також до зазначеного механізму включають ще й правовідносини, які виникають у результаті здійснення розпорядчої та організаційної діяльності виконавчими органами місцевих рад на базовому рівні.

⁹⁵ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.; Битяк Ю. П., Гаращук В. М. Адміністративне право України. Київ Юрінком Інтер, 2007. 544 с.; Шмельова Г. Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика). *Право України*. 1994. №10. С.48-56.; Тацій В. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. №4. С. 3-19.

⁹⁶ Битяк Ю. П., Гаращук В. М. Адміністративне право України. Київ Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

Відповідно система вказаних елементів механізму адміністративно-правового регулювання у сукупності формує передумову для аналізу виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні.

Отже, нормативно-правові акти є невід'ємним складником механізму адміністративно-правового регулювання досліджуваного об'єкта, а тому в межах нашого дослідження обов'язковим для вирішення завдання є визначення ієрархічної системи нормативно-правових актів, які належать до нормативно-правового механізму діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Аналіз системи нормативно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні варто здійснити з урахування наведених наукових концепцій. Проте на початку слід зазначити, що система нормативно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні може бути вибудована за різними критеріями, що зумовлюється поширенням цих документів у часі та просторі та чітко визначеного кола осіб, які здійснюють відповідні функції.

У літературі є різні підходи щодо визначення структури нормативно-правового забезпечення діяльності публічних органів.

Найбільш поширеною є така модель нормативно-правового забезпечення:

- чинні закони України;
- постанови Верховної Ради України;
- укази і розпорядження Президента України;
- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;
- нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, зареєстровані в Міністерстві юстиції України;
- міжнародні договори України;
- локальні акти місцевих рад та їх виконавчих органів.

Вважаємо за необхідне наголосити на консервативності відображених поглядів щодо побудови системи нормативно-правового забезпечення, оскільки сталі уявлення про відповідну систему на сьогодні трансформовані під впливом багатьох чинників. Ключовим серед передумов перегляду моделі нормативно-правового регулювання та його структури є процеси децентралізації.

Окремо доцільно виокремити систему рішень Конституційного Суду України, про роль та значення яких уже йшла мова вище. В

подальших підрозділах буде наведено відповідний аналіз окремих його рішень, адже вони спрямовані на врегулювання існуючих колізій та прогалин у чинному законодавстві, що регламентує діяльність виконавчих органів місцевих рад.

Слід зазначити, що в науковій літературі можна знайти різні підходи до визначення системи нормативно-правових актів, які регулюють відносини в діяльності виконавчих органів місцевих рад. Наприклад, Я. В. Журавель пропонує класифікувати такі нормативно-правові акти на три групи:

- 1) нормативні акти, що визначають загальні засади адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування;
- 2) нормативні акти, які регламентують порядок здійснення координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування;
- 3) нормативні акти, що закріплюють особливості правовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, управління, господарювання, а також визначають місце представницьких органів та їх виконавчих органів в системі влади і управління⁹⁷ [26, с. 14].

Вважаємо, що подана Я. В. Журавлем класифікація нормативно-правових актів в основному базується на предметі свого закріплення та встановлення. На нашу думку, подібний поділ є досить *вдалим*, тому що він виходить з логічного розподілу сфер впливу повноважень зазначених виконавчих органів.

У науковій доктрині існує багато підходів до розуміння нормативно-правового акта, один із яких запропонований В. М. Косовичем. На думку науковця, нормативно-правовий акт є офіційним письмовим документом, що приймається, видається уповноваженим на це державним суб'єктом нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного нормативно визначеного кола не персоніфікованих суб'єктів, на яких він вчиняє прямий, безпосередній, регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість реалізацій чи застосувань⁹⁸.

І. А. Сердюк дає визначення правового акта як забезпеченого з боку держави формально-обов'язкового волевиявлення органів публічної

⁹⁷ Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування 90-х років 20 століття : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. С. 14.

⁹⁸ Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення. *Право України*. 2012. № 9. С. 280.

влади, їх службових і посадових осіб, що має офіційний характер, здійснюється у спеціально передбаченому законом процедурно-процесуальному порядку з метою регулювання поведінки суб'єктів права для утвердження правопорядку⁹⁹.

З приводу викладеного вище А. В. Цабека у своєму науковому дослідженні зазначає, що для визначення одного й того самого поняття науковці оперують термінами: «нормативний акт», «правовий акт» або «нормативно-правовий акт». Однак, виходячи із сутності зазначених понять, зокрема, визначення їх характерних ознак, можна дійти висновку, що вони не є принципово різними¹⁰⁰.

До позиції А. В. Цабека є декілька зауважень. Зокрема, ті поняття, що проаналізовані та виокремлені, є різні за обсягом та змістом. У сучасній українській юриспруденції такі поняття деталізовані та мають власну систему характеристик, що відрізняють їх один від одного.

На підтвердження вказаної позиції варто згадати систематизований підхід до цих питань Є. П. Євграфової, яка дослідила вказані аспекти у своїй монографії та запропонувала відповідне визначення термінів, які досліджуються¹⁰¹.

Нормативно поняття «нормативно-правовий акт» визначено в наказі Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12 червня 2005 року № 34/5 в редакції зі змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства юстиції № 1207/5 від 26 березня 2020 року. У вказаному наказі нормативно-правовий акт визначено як офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та у визначеному законом порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування¹⁰².

Розпочинати аналіз системи адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому

⁹⁹ Сердюк І. А. Нормативно-правовий акт у співвідношенні з актом застосування та актом тлумачення норм права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2010. Вип. 3. С. 155.

¹⁰⁰ Цабека А. В. Адміністративно-правові засади децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра філос. : 081 «Право». Суми, 2020. С. 51–52.

¹⁰¹ Євграфова Є. П. Система національного законодавства в контексті права (лібертарно-легістський підхід) : монографія. Київ : КНТ, 2007. 184 с.

¹⁰² Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції № 1207/5 від 26.03.2020 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15. Ст. 799.

рівні в Україні доцільно з нормативно-правового акта, що має найвищу юридичну силу в державі, – Конституції України від 28 червня 1996 року. Так, принцип централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій задекларовано у ст. 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте на відміну від конституцій багатьох зарубіжних держав метою була не сама децентралізація, а «поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади»¹⁰³.

На думку Т. В. Забейвороти, таке «поєднання» проявлялося в конкуренції тенденцій централізації та децентралізації. Варто зауважити, що від проголошення Україною незалежності до 2000-х рр. відбувалося посилення влади центрального уряду, місцеве самоврядування ж фактично існувало тільки у віртуальному просторі¹⁰⁴.

Як зазначає А. В. Цабека, крім ст. 132 Конституції України, в аспекті дослідження адміністративно-правових засад діяльності виконавчих органів у контексті децентралізації особливий інтерес становлять також інші норми зазначеного нормативного акта, а саме ті, які визначають статус та повноваження органів місцевого самоврядування. Крім того, Конституція України закріпила низку основоположних засад у сфері захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, демократичного устрою держави, зважаючи на що, реформи, включаючи децентралізацію органів виконавчої влади, не можуть їм суперечити¹⁰⁵.

На конституційному рівні держава визнає і гарантує місцеве самоврядування (стаття 7) і закріплює його як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (стаття 140). В Основному Законі визначено систему місцевого самоврядування, його функції і компетенцію (стаття 143). Стаття 13 Конституції України стверджує: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є

¹⁰³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

¹⁰⁴ Забейворота Т. В. Удосконалення нормативно-правових засад децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграції. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3. С. 2.

¹⁰⁵ Цабека А. В. Адміністративно-правові засади децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра філос. : 081 «Право». Суми, 2020. С. 54.

об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією»¹⁰⁶.

Необхідно наголосити, що в контексті дослідження варто вказати на положення частини другої статті 19 Конституції України, згідно з яким «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»¹⁰⁷.

Законодавчі акти. Якщо проаналізувати законодавчу основу діяльності та функціонування виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні та самого місцевого самоврядування з іншого боку, то можна зауважити, що реально правова природа виконавчих органів місцевих рад сформована із значної кількості законів. Законодавство, що регламентує діяльність виконавчих органів місцевих рад базового рівня, дуже тісно пов'язано із загальними основами місцевого самоврядування в Україні, тому потрібно наголосити, що воно складається із правових актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи. Загальне законодавство визначає коло та повноваження виконавчих органів місцевих рад та порядок їх діяльності.

До законодавчих актів, що формують адміністративно-правові засади діяльності виконавчих органів місцевих рад, їх повноваження та посадових осіб виконавчих органів, відносимо Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁰⁸; «Про службу в органах місцевого самоврядування»¹⁰⁹; «Про органи самоорганізації населення»¹¹⁰; Виборчий кодекс України¹¹¹, «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹¹². Зазначимо, що суттєвого значення з приводу вдосконалення правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад набуває Закон України, прийнятий 14 липня 2021 року, а саме «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

¹⁰⁶ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

¹⁰⁷ Там само.

¹⁰⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

¹⁰⁹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

¹¹⁰ Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.

¹¹¹ Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7-9. Ст. 48.

¹¹² Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

розвитку інституту старост», який суттєво підвищив роль старост та визначив не тільки межі їхніх повноважень, а ще й закріпив відповідні процедури їх виборів¹¹³.

Окрему увагу варто приділити Кодексу України про адміністративні правопорушення¹¹⁴, адже чинне законодавство закріплює за виконавчими органами місцевих рад повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Об'єктивно, Кодекс України про адміністративні правопорушення виступає важливою складовою адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад. Зазначене виходить із положень статей 40, 188-1, 213-216, 219, частина 2 статті 255, 259, 283, 288 Кодексу. Відповідно виконавчі органи наділені значною компетенцією та низкою повноважень у справах про адміністративні правопорушення.

Наступними законодавчими актами виділяємо ті, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо та містять приписи адміністративно-правового характеру, серед яких: Бюджетний кодекс України¹¹⁵; Земельний кодекс України¹¹⁶; Податковий кодекс України¹¹⁷; Про співробітництво територіальних громад¹¹⁸; Про засади державної регіональної політики¹¹⁹; Про публічні закупівлі¹²⁰.

До галузевих законів, які визначають місце і роль виконавчих органів місцевих рад та їх посадових осіб у певних галузях правовідносин, що належать до предмета правового регулювання, виділимо такі закони: Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської

¹¹³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#Text> (дата звернення: 04.04.2022).

¹¹⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 08.08.2021 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. додат. до № 51. Ст. 1122.

¹¹⁵ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.

¹¹⁶ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.

¹¹⁷ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-17. Ст. 112.

¹¹⁸ Про співробітництво територіальних громад : Закон України: від 17.06.2014 року № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

¹¹⁹ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 року № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 90.

¹²⁰ Про публічні закупівлі : Закон України від від 25.12.2015 року № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 9. Ст.89.

діяльності¹²¹; Про запобігання корупції¹²²; Земельний кодекс України¹²³; Водний кодекс України¹²⁴; Про основи містобудування¹²⁵; Про регулювання містобудівної діяльності¹²⁶; Про освіту¹²⁷; Основи законодавства України про охорону здоров'я¹²⁸; Про охорону навколишнього природного середовища¹²⁹.

В окрему групу законів відносимо ті законодавчі акти, які забезпечували процес децентралізації влади, зокрема: «Про співробітництво територіальних громад»¹³⁰; «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹³¹; «Про засади державної регіональної політики»¹³²; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»¹³³.

У контексті децентралізації варто вказати низку документів стратегічного характеру, зокрема, Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»¹³⁴, Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року¹³⁵, Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого

¹²¹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 року № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

¹²² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

¹²³ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27

¹²⁴ Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

¹²⁵ Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683

¹²⁶ Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

¹²⁷ Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 380.

¹²⁸ Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст.19.

¹²⁹ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

¹³⁰ Про співробітництво територіальних громад : Закон України: від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

¹³¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

¹³² Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 90.

¹³³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України 09.04.2015 р. № 320-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 236.

¹³⁴ Про стратегію розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. №4. Ст. 67.

¹³⁵ Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. *Офіційний вісник України*. 2014. №70. Ст. 1966.

самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹³⁶. Проте, як уже було вказано, поняття його базового рівня як основи для формування інших рівнів, не закріплено та не затверджено на законодавчому рівні.

Окрему ланку в системі правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні складають міжнародно-правові акти у сфері місцевого самоврядування, зокрема ратифіковані Верховною Радою України, серед них виділимо: Європейську хартію місцевого самоврядування, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування»¹³⁷; Всесвітню декларацію місцевого самоврядування¹³⁸; Європейську декларацію прав міст¹³⁹; Хартію конгресу місцевих і регіональних влад Європи¹⁴⁰; Європейську хартію міст¹⁴¹; Європейську хартію міст – II (Маніфест нової урбаністики)¹⁴².

Підзаконні нормативно-правові акти. Ця група нормативно-правових актів у розрізі нашого дослідження є надзвичайно важливою насамперед тому, що саме цими актами зазвичай урегулюється діяльність виконавчих органів місцевих рад, а тому вони є «найближчими» за своїм змістом та спрямуванням до нашої тематики. Звісно, що головне місце серед усіх підзаконних актів у досліджуваному напрямку займає Указ Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»»¹⁴³, який за своєю правовою природою є стратегічними документом. На його виконання приймалися відповідні Закони України у сфері врегулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад та формувалася державна політика, спрямована на подальшу роботу органів виконавчої влади щодо реформування місцевого самоврядування та ребудови самодостатніх територіальних громад.

¹³⁶ Всесвітня декларація місцевого самоврядування. *Міське та регіональне самоврядування України*. Київ, 1994. Вип. 1-2. 69 с.

¹³⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування : Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.10.1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.

¹³⁸ Всесвітня декларація місцевого самоврядування. *Міське та регіональне самоврядування України*. Київ, 1994. Вип. 1-2. 69 с.

¹³⁹ Європейська декларація прав міст (The European Declaration of Urban Rights. SCLRA, 1992. URL: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?id=8462> (дата звернення: 27.12.2022).

¹⁴⁰ Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи, підписання від 14.01.1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674#Text (дата звернення: 27.12.2022).

¹⁴¹ Європейська Хартія міст. URL: <https://rm.coe.int/ref/CHART/URBAINE> (дата звернення: 27.12.2022).

¹⁴² Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики). URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> (дата звернення: 27.12.2022).

¹⁴³ Про стратегію розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67

Основним позиційним документом щодо реформи місцевого самоврядування та його виконавчих органів, яким визначено основні її завдання, принципи та етапи, є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, затверджена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 року¹⁴⁴. У ній йдеться про необхідність об'єднання територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Водночас вказаною Концепцією наголошується на необхідності визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, яка здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади), районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони) та регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь)¹⁴⁵. З метою реалізації Концепції згодом прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»¹⁴⁶.

Постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214 затверджено й «Методику формування спроможних територіальних громад»¹⁴⁷. Постановою визначено, яким чином має здійснюватися об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними та володіли б відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України, якими деталізовано порядок реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади місцевого самоврядування та територіальної організації «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затверд-

¹⁴⁴ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 27.12.2022).

¹⁴⁵ Там само.

¹⁴⁶ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 27.12.2022).

¹⁴⁷ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.12.2022).

жено План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹⁴⁸.

Нормативні акти місцевої ради. Вказані локальні акти встановлюють особливості здійснення виконавчими органами місцевих рад у певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи самих виконавчих органів місцевих рад (регламент ради та виконкому, положення про комісії та про відділи тощо).

З метою врахування базових особливостей здійснення місцевого самоврядування відповідно до статті 19 Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» одним із видів локальних актів, які може прийняти представницький орган місцевого самоврядування, – є статут територіальної громади села, селища, міста, де велику роль відводиться саме визначенню особливостей ведення адміністративно-локального регулювання та певним засадам функціонування статусу уповноважених виконавчих органів¹⁴⁹.

Окрім вказаного, до допоміжних джерел нормативно-правової бази діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні варто віднести також і документи роз'яснювального характеру, що прийняті судовими органами, як наприклад, Постановою Верховного суду від 15 травня 2019 р. у справі № 825/1496/17/¹⁵⁰, де касаційний суд роз'яснив особливості взаємодії органів виконавчої влади (фіскальних органів) та органів місцевого самоврядування в питаннях оподаткування; або Ухвалу Верховного суду від 03 лютого 2020 року по справі № 160/6823/19, якою суд найвищої інстанції роз'яснив умови процесуального представництва (самопредставництва) органу місцевого самоврядування¹⁵¹.

Проектоване законодавство. В контексті здійснюваної реформи децентралізації 13 грудня 2019 року до Верховної Ради України Президентом України внесено проєкт Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»¹⁵². Законопроєктом про внесення змін до Конституції України було запропоновано зміни

¹⁴⁸ Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> (дата звернення: 27.12.2022).

¹⁴⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

¹⁵⁰ Постанова Верховного Суду від 15.05.2019 р. у справі № 825/1496/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82119034> (дата звернення: 27.12.2022).

¹⁵¹ Ухвала Верховного Суду від 03.02.2020 року по справі № 160/6823/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87363581> (дата звернення: 28.12.2022).

¹⁵² Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проєкт Закону України від 13.09.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 28.12.2022).

щодо децентралізації державної влади в Україні, вдосконалення територіальної організації влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Передбачалися й інші зміни. Проте 17 січня 2020 року проєкт було відкликано та направлено на доопрацювання.

Незабаром 24 січня 2020 року за поданням Кабінету Міністрів України в порядку законодавчої ініціативи зареєстровано проєкт №2804 Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України»¹⁵³, метою якого було законодавче визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Вказаним Законом вводилися такі поняття, як «адміністративно-територіальний устрій України», «системи та рівні адміністративно-територіального устрою», «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт (село, селище, місто)» (про що вже велася мова у підрозділі 1.2.). Проте 04 березня 2020 року зазначений законопроект було відкликано у зв'язку з невідповідністю його положень нормам Конституції України.

Ще одним важливим законопроектом, який уже давно чекає на прийняття, є Адміністративно-процедурний кодекс Укаїни. Науковці очікують від нього виправлення ситуації, яка склалася наразі в Україні, зокрема: «Необґрунтовані відмінності нормативно-правових актів, що містять адміністративно-процедурні норми для різних сфер та органів публічного адміністрування, а також для окремих адміністративно-територіальних одиниць об'єктивно призводять до прогалин у правовому регулюванні. В кінцевому підсумку недостатній рівень правових приписів та відповідно незрозумілість багатьох адміністративних процедур для громадян та суб'єктів господарювання зумовлює зниження рівня довіри громадськості до публічної влади... Тому істотна модернізація адміністративно-процедурного законодавства, включаючи ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, є просто необхідною для належного функціонування правової системи та державно-правових інститутів в Україні»¹⁵⁴. Наразі робота над кодексом триває.

¹⁵³ Про засади адміністративно-територіального устрою України : Проєкт Закону України від 24.01.2020 р. № 2804. URL:https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 28.12.2022).

¹⁵⁴ Школик А. М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *LexPortus*. Одеса. 2017. № 5. С. 37.

Наступним законопроектом, що необхідно зазначити в переліку проєктованих актів, є проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» № 4355 від 31 березня 2016 року¹⁵⁵. Важливість вказаного Законопроекту для нашого дослідження обумовлена значимістю земельних ресурсів для розвитку територіальних громад у багатьох аспектах: територіальному, адміністративному, фінансовому, соціально-економічному тощо.

Спірним може стати позиція включити до законопроектів з досліджуваної проблематики в частині функціонування інституту префекта.

Серед Законопроектів, які пропонувалися до прийняття у процесі децентралізації та визначали засади адміністративно-правового регулювання (контролю, координації) за діяльністю виконавчих органів місцевих рад, варто згадати Законопроект «Про префектів» у редакції від 26 серпня 2015 року¹⁵⁶.

Пізніше у Верховній Раді України був зареєстрований Проєкт Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 грудня 2019 року № 2598, внесений Президентом України¹⁵⁷.

Метою запровадження інституту префекта, окрім низки інших завдань, передбачалося для здійснення контрольних функцій, зокрема і за діяльністю виконавчих органів місцевих рад. Зазначимо, що законопроектна робота над впровадженням у національну правову систему інституту префектів триває.

На нашу думку, підсумовуючи питання загального визначення класифікації, виходячи з описаних раніше класифікацій і проаналізованих матеріалів, слід подати систему нормативно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні таким чином:

¹⁵⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель : Проєкт Закону № 4355 від 31 березня 2016 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення: 28.12.2022).

¹⁵⁶ Про префектів : Проєкт Закону № 2598 від 26.08.2015 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT1780> (дата звернення: 28.12.2022).

¹⁵⁷ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проєкт Закону України від 13.09.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 28.12.2022).

- акти міжнародного права, які впливають на діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні;
- акти національного законодавства, які врегульовують функціонування виконавчих органів місцевих рад;
- акти локально-територіального значення, що забезпечують діяльність виконавчих органів місцевих рад;
- судові прецеденти (Рішення Конституційного Суду України);
- акти тлумачення норм права;
- правова доктрина (доктринальні джерела).

Варто звернути увагу на те, що розуміння принципів функціонування, головних (характерних) ознак та особливостей, видів і класифікації нормативно-правових актів, які забезпечують діяльність виконавчих органів місцевих рад, має вагоме значення для усвідомлення важливості практичного застосування норм законів та положень на загальному фоні реформування в Україні. Більш детальний аналіз системи адміністративно-правового забезпечення буде висвітлений у наступних підрозділах.

Досліджувана система складається з відповідних елементів (частин), які тільки взаємодіючи між собою утворюють цілісну нормативну структуру та основу для діяльності зазначених органів і всього місцевого самоврядування. Аналізуючи положення різних законодавчих актів, можна дійти висновку, що система законодавчого регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні лише на стадії формування. Завершення реформи децентралізації в досліджуваній частині залежить від політичної волі найвищих органів влади (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України) та від якісної законопроектної роботи. Адже досконале публічне законодавство в діяльності виконавчих органів місцевих рад є базисом для запланованої модернізації структури місцевого самоврядування та формування самодостатніх територіальних громад.

Отже, наведена система джерел права є основою нормативно-правового регулювання організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. Запропонована авторська модел об'єднує їх у шість груп. Логічним постає висновок про незавершеність системи адміністративно-правового регулювання та необхідність прийняття відповідних змін та доповнень до чинного законодавства та прийняття напрацьованих законопроектів у досліджуваній сфері, адже виходячи з ролі та призначення виконавчих

органів місцевих рад на базовому рівні в Україні в управлінні суспільними справами громади система адміністративно-правового забезпечення вимагає належного правового доповнення та створення цілісного правового механізму, який би в свою чергу був органічною частиною законодавства про місцеве самоврядування та відповідав європейським прагненням українського народу та концепції реформування територіальних громад.

Висновком щодо ролі та місця адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад є твердження про те, що важливість модернізації поточного законодавства викликана євроінтеграційними прагненнями України. Відповідний вектор зовнішньої політики зумовлює необхідність імплементації міжнародних стандартів у чинне законодавство та уніфікації чинного законодавства в питаннях адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні. Адже саме на цьому рівні в Європейських країнах відбувається всебічна та всеохоплююча організація системи забезпечення позитивних прав та свобод людини та громадянина, члена відповідної територіальної громади. Відповідно перед нашою державою постало чимало пунктів і вимог у контексті реформування існуючої моделі місцевого самоврядування та посилення самодостатності територій. Водночас процес децентралізації стоїть не на останньому місці в переліку публічних реформ, а тому реалізація цієї реформи є дуже важливою і пришвидшить виведення країни на європейський рівень у правовому аспекті. Роль адміністративно-правових механізмів у цьому аспекті є визначальною та всеохоплюючою та полягає у модернізації сучасної законодавчої бази у сфері діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, вирішення всіх адміністративно-процедурних питань, які можуть виникати у процесі реалізації функцій зазначених органів, забезпечення повної та в законному порядку реалізації прав та інтересів членів громади з дотриманням усіх принципів міжнародного та національного права.

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД ТА ІНСТИТУТУ СТАРОСТ НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

2.1. Форми та методи діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні

Виходячи із розуміння функціональної та системної побудови діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні досить суттєвим питанням постають практичні аспекти реалізації повноважень, що покладаються на відповідні органи та їх посадових осіб.

Аналіз практичної складової нашої проблематики досить чітко простежується крізь призму форм та методів діяльності відповідних органів місцевого самоврядування.

Абсолютно об'єктивною є значна увага як суспільства, так і наукової спільноти до обраної нами для дослідження тематики. Бібліографія наукових праць з різних аспектів організації та діяльності органів місцевого самоврядування настільки розгалужена за різними сферами знань, що вже сама потребує систематизації. Найбільш предметно до вирішення вказаних питань підходять фахівці юридичних наук, політології, соціології, з державного управління тощо. В межах юридичної науки найбільша увага приділялася з боку теоретиків права, конституціоналістів, адміністративістів.

Ціла плеяда вітчизняних науковців присвятили свої праці проблематиці місцевого самоврядування. Можемо говорити про формування навіть наукових шкіл (в Україні вони переважно складаються на основі провідних закладів вищої освіти та профільних наукових установ) у Харкові, Києві, Львові, Одесі тощо.

З-поміж науковців, котрі присвятили свою увагу зазначеним питанням, доцільно виокремити представників конституційного та адміністративного права: М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. П. Голосніченко, О. Ю. Дрозд, П. М. Любченко, Н. В. Камінська, Я. В. Ковач, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, В. М. Погорілко, М. О. Пухтинський, Ю. М. Тодика тощо.

Феноменом урізноманітнення адміністративно-територіальних структур є багатоярусність, що виявляється в еволюційному збільшенні управлінських щаблів. Посилення структурованості адміністративно-територіальних систем у сучасних умовах кореспондує із втратою їх ієрархічної стрункості та впорядкованості ¹⁵⁸.

Значну увагу обраній проблематиці в дисертаційному дослідженні приділила Н. М. Кондрацька. Зокрема, авторка обґрунтовує, що місцевому самоврядуванню як системному явищу притаманні такі риси: 1) цілісність; 2) ієрархічність; 3) холізм – як дещо ціле, воно завжди є чимось більшим, ніж проста сума його частин (елементів); 4) структурність; 5) емерджентність; 6) гомеостазис; 7) синергічність; 8) інтегративність; 9) комунікативність; 10) мультиплікативність; 11) історичність; 12) результативність ¹⁵⁹.

Необхідно окреслити проблематику форм та методів діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні з огляду на сформоване наукове бачення вітчизняної юриспруденції на загальнотеоретичне розуміння цих категорій, акцентуючи увагу на поглядах представників таких наук, як конституційне та адміністративне право.

Для належної аргументації вибору форм та методів діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні доцільно передусім з'ясувати той понятійний апарат, яким оперує вітчизняна наука, з урахуванням трансформації в напрямку інформаційного суспільства.

Теоретико-правове розуміння місцевого самоврядування та змістове наповнення цього інституту стало предметом не одного дисертаційного та монографічного дослідження. Так, на думку Л. С. Гулак, місцеве самоврядування – це багатогранне, комплексне теоретико-правове явище, науковий потенціал якого розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій, що сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування. Поряд із нормативним розвиваються й інші підходи до його розуміння – соціологічний, системний, аксіологічний, гносеологічний, функціональний та ін. Пліуралізм у підходах до розуміння місцевого самоврядування зумовлений тим, що воно тісно

¹⁵⁸ Кучабський О. Г. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України : дис. ... д-ра наук з держ. управ. : 25.00.02. Львів, 2010. С. 17.

¹⁵⁹ Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: Конституційна модель системно-структурної організації : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. Харків, 2017. С. 8.

пов'язане з іншими соціальними явищами — державою, політикою, економікою, культурою, психологією, ментальністю¹⁶⁰.

Таке розмаїття підходів зумовлює і відмінності в розумінні поняття форм та методів у цій сфері, їх застосування у практичній діяльності виконавчих органів місцевих рад. Отже, маємо доволі складний понятійний апарат, що часто є тотожним, утім відображає різні за своїм характером відносини. В межах предмета дослідження виокремлюємо такі: форма, метод, форма та метод правового регулювання, форма та метод публічного адміністрування, форма та метод діяльності органів місцевого самоврядування.

Можемо вказати на низку специфічних рис визначеного комплексу понять:

1) зміст понять «форма та метод» складний, розгалужений, дискусійний, пронизує в межах інституту правового регулювання фактично всі сфери діяльності суспільства;

2) для кожної сфери діяльності навіть «класичні» форми та методи не позбавлені своєї своєрідності (специфіки);

3) необхідно розрізняти поняття «форма та метод правового регулювання», «форма та метод публічного адміністрування», «форма та метод діяльності органів місцевого самоврядування». Вони хоч і близькі за змістом, утім відображають різні процеси та процедури у процесі публічного управління.

Формування понятійної основи має включати загальнотеоретичне розуміння обраного для аналізу явища, а також галузевий (міжгалузевий) підхід щодо трактування останнього.

Досить близькими до нашої проблематики виступають методи публічного адміністрування, що застосовуються органами публічного управління як суб'єктами адміністративного права в межах наданих їм повноважень. Форма є первинною щодо методу. Метод у свою чергу дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу.

Уже класичним для всієї системи органів публічної влади став розподіл форм та методів на дві основні групи: правові та неправові (організаційні). Такий підхід було започатковано теоретиками права ще в радянський період, утім він якнайкраще відображає структуру діяльності органів публічного управління і в наш час. Кожен з цих блоків (правові, організаційні) ставав предметом багатьох робіт та класифікаційних

¹⁶⁰ Гулак Л. С. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2011. С. 183.

підходів, правова наука збагатилася різними точками зору щодо змістового наповнення кожного з них. Однак ми схилиємося до думки, що передусім слід чітко розуміти класичні для сучасної науки та практики форми діяльності. Проте це не виключає потреби у формулюванні нових форм діяльності (їх різновидів) з урахуванням трансформаційних змін у суспільстві.

Серед правових форм діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів можна виділити нормотворчу, правозастосовчу, установчу, контрольно-наглядову та інтерпретаційну.

Така класифікація форм та методів активно застосовується у вітчизняній юридичній науці та практиці. Незважаючи на її відносну структурну простоту, ми маємо розуміти, що кожен із її елементів наповнений досить широким колом суспільних відносин, зокрема і правовідносин.

Реформа децентралізації влади в Україні формує складову сучасних нововведень у сфері місцевого самоврядування. Децентралізація влади в Україні визначається двома головними тенденціями: створенням дієвих територіальних громад базового рівня та розширенням їх доступу до процесу перерозподілу фінансових ресурсів.

З огляду на вказані тенденції слід розкрити питання адміністративно-правових форм діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

Виняткове значення в системі правового регулювання відіграє нормотворча (правотворча) форма діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Власне, виходячи із сутності державного управління та публічного адміністрування, саме система нормотворення є важливим інструментом та в той же час формою діяльності зазначеної системи суб'єктів. Для регулювання суспільних процесів на базовому рівні органи місцевого самоврядування (в окремих випадках їх виконавчі органи) мають бути наділені повноваженнями у процесі правотворення, переважно мова йде про локальну нормотворчість. Безумовно, що такому питанню у вітчизняній науці теж було присвячено окрему увагу.

Привертає увагу одна з останніх робіт, предметом якої стала локальна нормотворчість органів місцевого самоврядування, під авторством Я. В. Ковач¹⁶¹. Так, авторка під поняттям «локальний нормативно-правовий акт місцевого самоврядування» розуміє офіційний юридичний документ постійного або тимчасового характеру, прийнятий

¹⁶¹ Ковач Я. В. Локальні нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття, особливості, проблеми правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 21 с.

безпосередньо територіальною громадою, органом чи посадовою особою місцевого самоврядування в межах власних або делегованих повноважень у визначених законодавством, статутом територіальної громади чи регламентом місцевої ради порядку і формі, спрямований на встановлення, зміну, доповнення або скасування розрахованих на багаторазове застосування правових приписів, та має обов'язкову юридичну силу на відповідній території¹⁶². Ситуацію щодо локальної нормотворчості на рівні територіальної громади, місцевої ради чи її виконавчих органів теж не можемо характеризувати як остаточно вирішену, а відповідно і надалі науковці та громадськість звертатимуть свою увагу на вказану проблематику. У свою чергу Я. В. Ковач пропонує оптимізувати окремі аспекти локальної нормотворчості шляхом прийняття Закону «Про нормативно-правові акти», перегляд чинного законодавства в питанні вирішення справ місцевого значення, вдосконалення форм та способів контролю за діями органів і посадових осіб місцевого самоврядування; навчання, підвищення кваліфікації «нормопроєктувальників» за спеціальними програмами, курсами й використання зарубіжного досвіду у сфері розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування¹⁶³.

Одним із виняткових повноважень у межах нашого дослідження є затвердження регламенту ради (пункт 1 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (пункт 15 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)¹⁶⁴.

Наступною визначаємо правозастосовчу форму діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня, яка, на нашу думку, є для них базовою (основною).

Теоретичною розробкою питання правозастосування займалася значна плеяда науковців. А з урахуванням того, що проблематика правозастосування врегульована нормами багатьох галузей права, то і розробляли її представники відповідних галузей наукових знань.

Базові положення питання правозастосування розкрито у працях теоретиків права, виокремлено систему характерних рис та принципів

¹⁶² Там само. С. 15

¹⁶³ Там само. С. 17

¹⁶⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

правозастосування. Відповідно до базових якостей правозастосування відносять: 1) у передбачених законодавством випадках виступає необхідною організаційною передумовою реалізації норм права, внаслідок чого його соціальним призначенням є організація певних суспільних відносин; 2) це діяльність лише державних органів і уповноважених на це державою суб'єктів, оскільки вона повинна мати державно-владний характер; 3) набуває юридично значущого характеру насамперед тому, що відносини, які виникають, змінюються або припиняються внаслідок такої діяльності, мають вигляд взаємних юридичних прав і обов'язків певних суб'єктів; 4) такі відносини, зв'язки встановлюються шляхом винесення (на основі правових норм і відповідно до конкретних життєвих ситуацій) індивідуальних формально-обов'язкових рішень; 5) відбувається тільки на підставі та в порядку, передбачених нормами права; 6) це своєрідний процес, який регламентований спеціальними нормами і складається з послідовних стадій; 7) підпорядковується певним загальним вимогам, що забезпечують правомірність, справедливість та ефективність; 8) інтелектуально-юридичні результати правозастосування, тобто відповідні рішення, фіксуються, виявляються зовні у встановленій формі – в актах застосування права¹⁶⁵. До аналогічної системи ознак приходять і автори навчального посібника «Правозастосування» під редакцією С. Д. Гусарева¹⁶⁶, які поряд із наведеними характеристиками виокремлюють факультативні ознаки: 1) соціально-політична природа; 2) системність; 3) інформативність; 4) динамізм; 5) єдність норм матеріального та процесуального права; 6) використання правил і прийомів юридичної техніки; 7) організаційний характер¹⁶⁷.

У свою чергу форми застосування норм права відображають різні сторони його функціонального призначення, які визначаються характером її практичної діяльності. Виокремлюють такі форми застосування норм права: 1) оперативно-виконавча форма застосування права – не пов'язана з правопорушеннями. Наприклад, наказ селищного голови про призначення конкретної особи на роботу; 2) правоохоронна форма застосування права – спрямована на попередження, припинення правопорушень, відновлення порушених прав, покарання винних осіб;

¹⁶⁵ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права : підручник. Київ : Кондор, 2006. С. 298.

¹⁶⁶ Назаренко О. А. Правозастосування : навч. посіб. Київ : НАВС, ФОП Маслаков, 2020. С. 13.

¹⁶⁷ Там само.

3) правозахисна форма застосування права – владна діяльність державних органів¹⁶⁸.

Таким чином, виокремлюються базові ознаки правозастосування в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. Наступною постає установча форма їх діяльності.

Установча форма діяльності полягає в наділенні суб'єкта владних повноважень компетенцією щодо формування системи органів та їх посадових осіб на відповідному рівні. Для діяльності місцевих рад базового рівня основою такої установчої діяльності є формування власної системи виконавчих органів та інших посадових осіб місцевого самоврядування.

Переважна більшість повноважень установчого характеру включені до норм статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою виключною компетенцією місцевих рад є реалізація установчих повноважень визначеними пунктами 2-6, 8, 10, 14, 16 зазначеної статті Закону: утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону тощо¹⁶⁹.

Контрольно-наглядова діяльність виконавчих органів місцевих рад базового рівня полягає у здійсненні контролю та нагляду з питань місцевого значення в межах наданих їм компетенцій. Саме остання сфера повноважень наразі перебуває в активній фазі реформування. В межах реформи децентралізації законодавець збільшує обсяг повноважень відповідних виконавчих органів у сфері контролю та нагляду, про що піде мова в наступних підрозділах.

Щодо наявності повноважень виконавчих органів місцевих рад у межах інтерпретаційної форми діяльності, то в даному випадку можемо констатувати їх фактичну відсутність, оскільки в Україні на сьогодні

¹⁶⁸ Там само. С. 18.

¹⁶⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

функціонування Конституційного Суду України та його інтерпретаційна діяльність зумовлює втрату значення автентичного тлумачення норм права.

Загальновідомо, що сучасне суспільство не стоїть на місці та із розвитком науково-технічного прогресу воно змінюється, інформаційні його складові постійно еволюціонують та нерозривно пов'язують себе з повсякденним функціонуванням як людини, так і держави в цілому. Саме тому інтеграція цифрових технологій – це якісно новий етап розвитку не тільки технологічної сфери людства, а й усіх світових правових та соціально-політичних систем.

Відповідно логічним для подальшого державотворення України, поряд із використанням традиційних підходів, ураховуючи сучасні технологічні тенденції та суспільні потреби, стало застосовування відповідних напрямків державної політики провідних країн світу з використання публічно-управлінських інновацій у процесі прийняття і реалізації управлінських рішень.

Водночас важливим аспектом є прямий доступ громадян до процесу вирішення місцевих питань, адже реалізація права на місцеве самоврядування не обмежується лише вибором представницьких органів. Реалізація такого напрямку політики можлива тільки шляхом розширення доступу до управління місцевими справами за допомогою створення інформаційно-комунікаційних інструментів та засобів, які дають змогу жителям територіальних громад у режимі реального часу впливати на процеси вирішення місцевих питань, тобто діджиталізації. Все це зумовлює необхідність дослідження механізму впровадження діджиталізації як елемента ефективної форми діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні.

Питанням цифрових трансформацій публічного управління в різних аспектах присвячені роботи таких вітчизняних учених, як Т. І. Биркович, В. І. Биркович, В. М. Дрешпак, Н. В. Грицяк, О. С. Кабанець, О. В. Карпенко, П. С. Клімушин, В. С. Куйбіда, І. П. Лопушинський, В. В. Наместнік, О. В. Орлов, Г. Г. Почепцов та ін.

Проте питання, що стосуються діджиталізації як елемента ефективної діяльності місцевих рад базового рівня, залишаються практично не розкритими та потребують подальшого вивчення. Відповідно питання діджиталізації в діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні взагалі не ставало предметом науково-правових досліджень.

Ключовими завданнями межах нашого дослідження є визначення поняття «діджиталізація», виокремлення основних напрямків впровадження діджиталізації в Україні та дослідження ступенів впровадження елементів діджиталізації діяльності місцевих рад, вироблення висновків щодо результатів такого впровадження.

Необхідно наголосити, що поняття «діджиталізація» на сьогодні не має спеціального визначення в законодавстві України, а тому й розуміння самого терміна і його правове забезпечення залишається досить невизначеним.

Як зауважують мовознавці, з другої половини 80-х років ХХ століття відбулися значні зміни у структурі, семантиці та стилістиці української мови, які свідчать про мобілізацію мовних ресурсів для вираження ціннісних переорієнтацій та формування нової системи пріоритетів українського суспільства. В їхній основі лежить демократизація суспільного життя, яскравим прикладом якої може бути використання узагальнюючого терміна «діджиталізація», який є калькою з англ. «digitalization» – переведення інформації в цифрову форму¹⁷⁰. При цьому, досить часто плутають поняття «діджиталізації» з «автоматизацією» або навіть з «оцифруванням даних». Однак останнє – лише частина процесу «діджиталізації», тобто цифрової трансформації¹⁷¹.

Термін «діджиталізація» з'являється в середині 90-х років ХХ століття. Початково сам термін увійшов до економічної сфери життя суспільства, однак із розвитком інформаційно-комунікаційних технологій діджиталізація входить в інші сфери життя суспільства. В Україні процес цифрової трансформації набуває активізації останні 5-7 років, а у сфері публічного управління значним проривом було прийняття цілої низки нормативно-правових актів різного характеру, на підставі яких органи публічної влади намагалися юридично легітимізувати цей процес.

Діджиталізація постає загальноновживаною формою та методом управління, що наділена дуже значним потенціалом (інструментарієм) у діяльності місцевих рад та має всі необхідні засади задля досягнення мети – покращення системи та моделі управління справами громад; розширення можливостей громади в контексті впровадження сучасних форм реалізації демократичних процесів у всьому різноманітті проявів

¹⁷⁰ Татаренко О. Актуалізовані моделі в системі словотворення сучасної української мови (кінець ХХ – початок ХХІ ст.) : монографія. Київ : Видавничий дім Дмитра Бураго, 2015. С. 9.

¹⁷¹ Там само. С. 25.

інформаційно-технологічного суспільства. У той же час діджиталізація потребує сучасного правового забезпечення з метою недопущення негативних проявів протиправного використання інформації та існуючих в оперативному управлінні місцевих рад баз даних для порушення приватно- і публічно-правових інтересів суспільства.

Якщо ж говорити про правове поле, то ера цифрового врядування (Digital Era Governance), яка прийшла наприкінці XX століття, замінюючи новий публічний менеджмент (New Public Management), передбачала більш сучасне «цифрове» управління з акцентом на «клієнтоорієнтованій» цілісності та цифровізації. Так, В. С. Куйбіда разом зі співавторами звертають увагу на дискусійне використання у вітчизняному науковому полі англomовних понять, що стосуються цифрових трансформацій, зокрема, йдеться про слова «digitalization», «digitization» та «digital transformation». У результаті аналізу вчені перекладають «digitalization» як цифровізація, під якою розуміють процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави¹⁷².

Найбільш повне визначення цього явища дає у своєму дослідженні В. Б. Марченко, яка розкриває діджиталізацію через більш близький до юридичного розуміння термін «цифрова трансформація». Відповідно цифрова трансформація – це процес впливу держави на суспільство загалом, його інституції, апарат самої держави, економіку і бізнес з метою впровадження цифрових інформаційно-комунікаційних технологій у відповідні суспільні відносини шляхом як суто державноправової діяльності, так і державно-приватного партнерства¹⁷³.

Проаналізувавши етимологію терміна, його ознаки та сутність виокремлено низку характерних рис, на підставі яких сформовано авторське бачення категорії діджиталізація. Отже, діджиталізація – це відокремлена форма діяльності органів публічного управління, заснована на засадах демократії та народного суверенітету, спрямована на забезпечення ефективної моделі управління в межах сучасного інформаційного суспільства, цифрову трансформацію адміністративних правовідносин, адміністративно-процесуальної та адміністративно-процедурної діяльності, цифрову освіту громадян, і дозволяє уніфікувати

¹⁷² Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2018. № 1. С. 7.

¹⁷³ Марченко В. Б. Поняття та правове забезпечення цифрової трансформації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 6. 2019. С. 282.

та інтегрувати інформаційно-комунікаційні технології до системи публічних відносин.

Варто зауважити, що правові передумови запровадження елементів діджиталізації в Україні зумовлені прийняттям Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV¹⁷⁴, «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року № 852-IV¹⁷⁵, який на сьогодні втратив свою чинність. Проте роль вказаних актів була визначальна в питаннях формування адміністративно-правових засад діджиталізації.

Важливим етапом розвитку законодавства у сфері впровадження процесів діджиталізації в механізмах управління стала розробка у 2016 році за ініціативою Міністерства економічного розвитку та торгівлі України програми «Цифрова адженда України 2020», яка була адаптована з Digital Agenda Європейського союзу та яка передбачала перехід до цифровізації державного управління і економіки країни. Основою програми стало твердження «Цифрові технології – основа добробуту України; сфера, що визначає суть трансформацій у країні – для кращого життя, роботи, творчості, навчання, відпочинку»¹⁷⁶.

Позитивним результатом процесів діджиталізації можна відзначити такі досягнення:

- запровадження у 2016 році системи електронних публічних закупівель «ProZorro» та залучення громадського контролю за ними, основним засобом серед якого стала платформа «DoZorro» – проєкт громадської організації Transparency International Ukraine;
- запуск Кабінетом Міністрів України інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» для забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів¹⁷⁷;
- впровадження за підтримки Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (SDC) у 2018 році вебпорталу «Єдина платформа місцевої електронної демократії» для надання громадянами легкого та

¹⁷⁴ Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.

¹⁷⁵ Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 276.

¹⁷⁶ Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020): Концептуальні промислова палата України засади (версія 1.0). URL: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (дата звернення: 28.12.2022).

¹⁷⁷ Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 92-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.12.2022).

зручного доступу до використання кількох інструментів електронної демократії (місцеві електронні петиції, громадський бюджет, відкрите місто, електронні консультації з громадськістю)¹⁷⁸;

- затвердження Київською міською радою унікальної для України «Концепції Kyiv Smart City 2020», результатом реалізації якої стало створення відповідного мобільного додатку, в якому забезпечується доступ мешканцям Києва в режимі реального часу до інформації, що стосується функціонування міста, стану інфраструктури, звернень громадян тощо¹⁷⁹.

Необхідно наголосити, що нормативним забезпеченням реалізації наведеної програми стало затвердження розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67-р Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України та плану заходів щодо її реалізації. Концепція була розрахована на 2018-2020 роки та передбачала здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, реагування на наявні виклики розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначала критичні сфери та проекти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій¹⁸⁰.

Аналітичні відомості, які трапляються в наукових публікаціях, підтверджують успішність впровадження ідеї цифрової трансформації та діджиталізації в управлінні публічними справами. Відзначається, що за 2018-2020 роки: утричі зросло користування вже 118 електронними послугами (на момент написання матеріалу) на Урядовому порталі, який є «єдиним вікном» доступу до всіх онлайн-послуг; запроваджено цифрову експертизу нормативно-правових актів за принципом Digital by Default – «цифровий за замовчанням»; розширено впровадження електронного документообігу; упроваджено систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» для інтеграції усіх інформаційних систем органів державної влади; зріс

¹⁷⁸ Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади. EGAP : вебсайт. URL: <https://egar.in.ua/> (дата звернення: 28.12.2022).

¹⁷⁹ Концепція KyivSmartCity 2020. KyivSmartCity: веб-сайт. URL: <https://www.kyivsmartcity.com/concept/> (дата звернення: 28.12.2022).

¹⁸⁰ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.12.2022).

рейтинг України у світі за рівнем відкритості даних; збільшено кількості обов'язкових для відкриття наборів даних до 900¹⁸¹.

На жаль, незважаючи на наявні досягнення, в цілому розвиток діджиталізації в Україні відбувається значно повільніше, ніж цього вимагає сучасний рівень провідних країн світу.

Аналізуючи наведені досягнення діджиталізації у сфері діяльності місцевих рад, можна виокремити також і певні їх недоліки. Наприклад, усі наведені вище електронні платформи не дають реальної можливості участі всіх членів територіальної громади в заходах планування місцевих бюджетів. На сьогодні така участь обмежується лише можливостями електронних петицій, які навіть не мають загальнообов'язкового характеру, а тому їх створення все ще залишається інструментом доступу до інформації, а не інструментом участі громадян в управлінні місцевими бюджетами.

Також до недоліків можна віднести відсутність системного підходу до впровадження та реалізації елементів діджиталізації в діяльності місцевих рад, зокрема відсутність загальних базових програмних документів щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні та існування на різних рівнях влади схожих за функціоналом електронних ресурсів.

Тому для подальшого інтенсивного розвитку діджиталізації у 2019 році було створено Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри), що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах: цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; надання електронних та адміністративних послуг; електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; розвитку ІТ-індустрії. Основною метою діяльності Мінцифри є реалізація проекту «Цифрова держава», що згодом об'єднає всі відомства в єдину зручну й дієву онлайн-систему «Дія» («Держава і я»)¹⁸².

¹⁸¹ Разумей Г. Ю., Разумей М. М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митнє адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 142.

¹⁸² Питання Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.12.2022).

Вважаємо, що, переходячи до розгляду питання діджиталізації як елемента ефективної діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні, необхідно зауважити, що будь-яке питання місцевого розвитку, насамперед пов'язано із фінансуванням витрат на його вирішення. Тому логічним є висновок про те, що приймаючи рішення, формуючи громадянську позицію, створюючи запити до місцевої влади населення висловлює думку щодо формування та розподілу місцевих бюджетів.

У зв'язку з цим С. А. Дяченко, цитуючи А. Грінфілда, підкреслює, що «діджиталізація як процес у сфері місцевого самоврядування повинна розглядатися як окрема форма демократії, як спосіб виразу громадської позиції, громадської думки й активізації соціального капіталу громади для вирішення нагальних потреб територіального розвитку»¹⁸³.

На наш погляд, сам напрямок є дієвим чинником у трансформації самих форм та методів діяльності не тільки виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, а й усієї системи державної влади.

Отже, сучасні технології та їх впровадження в діяльності місцевих рад змінюють вектор розвитку суспільства в цілому та стають дієвим та обов'язковим інструментом для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів. Проте для більшої ефективності необхідне використання системного підходу до впровадження та реалізації її елементів, яке насамперед стосується з'ясування понятійного апарату та створення базових програмних документів.

Також уже існуючі на сьогодні програмні можливості діджиталізації в Україні як інструмента управління місцевими справами потребують значного розширення, адже цифрова трансформація демонструє нам актуальність реалізації важливої сучасної тенденції – переходу від громадського контролю до громадської ініціативи.

Узагальнюючи наведені підходи до розуміння поняття «діджиталізація», вважаємо за необхідне розглядати її як форму та метод діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. Відповідно діджиталізація – це відокремлена форма діяльності органів публічного управління, заснована на засадах демократії та народного суверенітету, спрямована на забезпечення ефективної моделі управління в межах сучасного інформаційного суспільства, цифрову трансформацію адміністративних правовідносин, адміністративно-процесуальної та

¹⁸³ Дяченко С. А. Діджиталізація як сучасний механізм управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 15–16. С. 128.

адміністративно-процедурної діяльності, цифрову освіту громадян, і дозволяє уніфікувати та інтегрувати інформаційно-комунікаційні технології до системи публічних відносин.

У сучасному світі йдуть процеси уніфікації та інтеграції моделей суспільно-політичного життя людства у світовому або регіональному вимірах. А відповідно надалі матиме місце термінологічна невизначеність у сфері форм і методів діяльності виконавчих органів місцевих рад усіх рівнів. Наведемо декілька варіантів визначень, запропонованих сучасною юридичною наукою та спробуємо виокремити погляди представників різних наукових шкіл.

Автори підручника «Муніципальне право України» – представники одеської наукової школи конституційного (муніципального) права, актуалізують увагу на формах безпосереднього (прямого) волевиявлення в межах територіальних громад, виокремлюючи з-поміж них: референдум, громадські ініціативи та інші форми безпосередньої демократії¹⁸⁴.

У свою чергу В. В. Іванюшенко, аналізуючи проблематику форм та методів діяльності органів місцевого самоврядування в межах публікації, акцентує увагу на природоохоронній сфері¹⁸⁵. Хоч автор у цілому не виходить за межі класичного підходу до розуміння форм та методів, при цьому відзначаємо широко представлені критерії до класифікації відповідних методів, серед яких виокремлюємо: методи організації та діяльності, переконання та примусу, прямого та опосередкованого впливу, наукові, емпіричні, експериментальні, загальні та спеціальні тощо.

Не можна залишити поза увагою доробок фахівців у галузі адміністративного права. Вітчизняна наука збагачена працями багатьох учених на рівні монографічних та дисертаційних досліджень, підручників та інших наукових джерел.

Досить авторитетною думкою є ідеї, викладені в колективній праці харківських науковців під редакцією Ю. П. Битяка, в якій питанню форм та методів у межах адміністративного права присвячено окремі розділи¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Баймуратов М. О. Муніципальне право України : підручник. 2-ге вид. Київ : Правова єдність, 2009. С. 277–281.

¹⁸⁵ Іванюшенко В. В. Форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 365–370. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uznar_2010_4_61 (дата звернення: 29.12.2022).

¹⁸⁶ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 132–169.

Ще одним із варіантів трактування методів публічного адміністрування надано авторами підручника за редакцією О. В. Кузьменка, в якій останні проаналізовані з точки зору способів практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань¹⁸⁷. За своїми ознаками метод публічного адміністрування досить близький до методу правового регулювання, оскільки для цих категорій властиві спільні риси, однак відмінні за обсягом та суб'єктним складом. Заслуговує на увагу і класифікація, запропонована авторами підручника. Перевагу в класифікації надано таким критеріями¹⁸⁸: 1) залежно від форми вираження (правові, неправові); 2) залежно від правових властивостей (нормативні, індивідуальні); 3) за ступенем владного впливу на об'єкти (імперативні, уповноважуючі, заохочувальні, рекомендаційні); 4) за суб'єктним складом (одноосібні, колегіальні).

Маємо виокремити і комплексні дослідження, що проводяться на постійній основі фахівцями Науково-дослідного інституту державного будівництва і місцевого самоврядування НАПрНУ. Однією з останніх робіт є колективна праця під керівництвом П. М. Любченка «Проблеми правового регулювання територіальної організації влади в Україні». Розробка, узагальнення та обґрунтування нової концепції територіальної організації влади в Україні виступили ключовою метою роботи¹⁸⁹.

Підсумовуючи судження, висловлені в різний час вітчизняними і зарубіжними науковцями з приводу форм діяльності та реалізації виконавчими органами місцевих рад на базовому рівні своїх повноважень, можемо звести їх до декількох тез: 1) правотворча форма; 2) правозастосовна форма; 3) установча; 4) правове забезпечення функціонування суб'єктів публічного управління; 5) вироблення політики реалізації місцевих програм тощо.

Серед останніх змін у системі повноважень органів місцевого самоврядування можна назвати запровадження інституту старост, наділення повноваженнями у сфері містобудівної діяльності, що у свою чергу характеризується специфічними методами та формами здійснення.

На думку одного із сучасних дослідників Є. А. Неборського, наразі в Україні вкрай важливо мати чітку структуру методів діяльності всіх

¹⁸⁷ Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. С. 304.

¹⁸⁸ Там само. С. 305.

¹⁸⁹ Проблеми правового регулювання територіальної організації влади в Україні / під ред. П. М. Любченка. URL: <https://dbms.institute/наука/фундаментальні-та-прикладні-наукові/> (дата звернення: 29.12.2022).

суб'єктів адміністративно-правових відносин як підґрунтя належного виконання норм чинного законодавства та якісного виконання функцій означених суб'єктів, формування сприятливого середовища для розвитку галузі¹⁹⁰. Вказана стаття є складовою частиною дисертаційного дослідження автора. Втім знову це питання актуалізується передусім щодо суб'єктів реалізації цієї політики, враховуючи подальші етапи реформ.

Автор надає досить вдале визначення поняття «методи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування», під яким розуміє сукупність способів, прийомів та засобів публічно-владного впливу органів (посадових осіб) публічної адміністрації на суспільство, поведінку (діяльність) уповноважених підпорядкованих суб'єктів, фізичних та юридичних осіб у сфері містобудівної діяльності з метою їх упорядкування та забезпечення сталого поступального розвитку для максимально ефективного забезпечення інтересів суспільства, держави, прав та свобод людини і громадянина»¹⁹¹.

При цьому застосовується для регулювання цієї сфери фактично весь спектр методів правового регулювання при збереженні їх відносної своєрідності. До того ж наголошується про можливість формування галузевих методів¹⁹². До речі, автор виокремлює один із методів – «делегування повноважень», фактично зараз це питання і постало як одне із важливих у межах нашого дослідження.

В юридичній науці нерозривно пов'язують категорії форми та методу правового регулювання (публічного адміністрування для адміністративного права). Якщо форму діяльності можна досить чітко продемонструвати, показати її правовий зміст і основне призначення, то її методи характеризуються меншим ступенем правової регламентації.

Досить дискусійною і певною мірою проблемною постає питання з розумінням категорії методу, з відокремленням її від форми публічного адміністрування, а також методу правового регулювання¹⁹³.

Значний спектр суб'єктів публічного управління зумовлює відповідний набір методів управління, хоча їм і притаманні спільні ознаки, найхарактернішими з яких є: 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому орган і громадян; 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави;

¹⁹⁰ Неборський Є. А. Діяльність суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1. С. 82.

¹⁹¹ Там само. С.85.

¹⁹² Там само. С.82.

¹⁹³ Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. С. 304.

3) засоби досягнення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції¹⁹⁴.

В якості узагальнення діяльності виконавчих органів місцевих рад відмічено комплексне поєднання різних «класичних» форм та методів, які включають такі: правові (правозастосування, інтерпретаційна, контрольно-наглядова) та організаційні (інформування, надання соціальних послуг, система методів щодо організації роботи виконавчих органів місцевих рад). Відповідно, зроблено висновок, що розвиток форм та методів можливий у двох напрямках: 1) комплексне поєднання існуючих «класичних» форм та методів та їх подальше вдосконалення; 2) генерування нових форм та методів. Після аналізу діджиталізації в процесі діяльності виконавчих органів місцевих рад вказано на відсутність системного підходу до впровадження та реалізації елементів діджиталізації в діяльності місцевих рад, зокрема відсутність загальних базових програмних документів щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні та існування на різних рівнях влади схожих за функціоналом електронних ресурсів. Самі сучасні технології та способи їх впровадження в діяльності виконавчих органів місцевих рад змінюють вектор розвитку суспільства в цілому та стають дієвим та обов'язковим інструментом для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів.

На сучасному етапі реалізуються перспективні плани формування територій спроможних громад 24 областей, затверджені Кабінетом Міністрів. Уряд визначив адміністративні центри та затвердив території об'єднаних територіальних громад. У 2020 році тривав процес удосконалення законодавства щодо впорядкування питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Так, авторами низки законопроектів пропонувалося ліквідувати існуючі 490 районів та утворити 129 нових районів, з них 10 – у АР Крим та 7 – на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей¹⁹⁵. Результатом роботи законодавця став прийнятий Закон України від 17.11.2020 № 1009-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів

¹⁹⁴ Битяк Ю. П., Гаращук В. М. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 159.

¹⁹⁵ Уряд підтримав проекти постанов ВРУ про утворення та ліквідацію районів в Україні. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidtrimav-proekti-postanov-vru-pro-utvorenniya-ta-likvidaciyu-rajoniv-vukrayini> (дата звернення: 29.12.2022).

місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій»¹⁹⁶. Одним із ключових етапів такого реформування стали місцеві вибори, що відбулися 25 жовтня 2020 року.

2.2. Повноваження та організація роботи виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні

Під час адміністративно-правового аналізу діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні поряд з формами та методами одним із аспектів виступають питання їх компетенції та практичної організації діяльності.

Для розкриття зазначеного питання найбільш ефективним, на нашу думку, є функціональний підхід. У попередніх підрозділах було присвячено окрему увагу питанню функцій органів місцевого самоврядування як базової складової їх діяльності.

Одна з перших комплексних робіт щодо функцій територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні є дисертаційне дослідження О. В. Батанова. Звернемо увагу на авторське визначення функцій територіальних громад як основних напрямів та видів муніципальної діяльності цих спільностей, які виражають волю й інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України¹⁹⁷.

Уже напевно аксіомою є твердження про те, що функції – це напрям впливу на формування системи повноважень суб'єкта управління.

Враховуючи, що функції територіальних громад, згідно з їх визначенням, зумовлюють собою діяльність, то в ролі критеріїв їх класифікації автор пропонує використовувати основні елементи цієї діяльності: об'єкт – суб'єкт – способи. Відповідно найбільш загальними критеріями для класифікації напрямів та видів муніципальної діяльності територіальних громад є об'єкти, суб'єкти і технологія¹⁹⁸. Інтерес

¹⁹⁶ Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 4. Ст.31.

¹⁹⁷ Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2000. С. 6.

¹⁹⁸ Там само. С. 12.

викликає виокремлення О. В. Батановим технологічних функцій, зокрема, інформаційної, планування і програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна функції та функція соціального контролю¹⁹⁹.

Ми підтримуємо позицію автора щодо такого підходу до розуміння системи функцій, які безпосередньо впливають на формування функцій виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні, а також з урахуванням останніх формується система повноважень та їх організаційна структура.

Виходячи з функцій органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад, Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД), що є одним із провідних незалежних аналітичних центрів України, які беруть участь у розробці й аналізі державної політики, пропонувалася умовна мінімальна структура їх виконавчих органів, а саме: голова територіальної громади; 2-3 заступники голови територіальної громади; секретар ради територіальної громади; управління (фінансове, соціального захисту населення та праці) відділи (комунальної власності та земельних відносин; житлово-комунального господарства благоустрою, охорони навколишнього природного середовища та інфраструктури; економічного розвитку, торгівлі та інвестицій; містобудування, архітектури та капітального будівництва; загальний відділ; ведення Державного реєстру виборців; освіти, молоді та спорту; культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації; охорони здоров'я тощо) та сектори (з юридичних питань; організаційно-кадрової роботи; з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і територій)²⁰⁰. Окрім цього, до такого переліку відносять Службу містобудівного кадастру, Центр надання адміністративних послуг, дозвольний центр, службу у справах дітей, центр сім'ї та молоді, центр обліку бездомних осіб. Окремою новелою слід розглядати запровадження інституту старости територіальної громади та його роль у роботі виконавчого комітету ради. Також планується, що органи місцевого самоврядування матимуть можливість створювати власні правоохоронні органи (муніципальна варта)»²⁰¹.

¹⁹⁹ Там само. С. 12.

²⁰⁰ Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). С. 12 / Офіційна сторінка МЦПД. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf (дата звернення: 29.12.2022).

²⁰¹ Там само. С. 12.

В Україні триває процес реформування місцевого самоврядування. Сама реформа передбачає розширення повноважень і ресурсів територіальних громад, які утворилися внаслідок децентралізаційних процесів.

Система формування повноважень виконавчих органів місцевих рад має ґрунтуватися на певних принципах:

1. Повноваження органів місцевого самоврядування повинно бути закріплено за певним структурним підрозділом або посадовою особою задля забезпечення його ефективної реалізації.

2. Кожен орган місцевого самоврядування повинен створити структурні підрозділи/ посади, які є обов'язковими для функціонування органу.

3. Організаційна структура повинна переглядатися на періодичній основі і стати індикатором для визначення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування та відповідній території.

4. Оптимальної чисельності працівників виконавчих органів та дотримання пропорціональності при їх формуванні.

5. Витрати на утримання працівників апарату та виконавчих органів (посадових осіб місцевого самоврядування та інших працівників, передбачених в штатному розписі) не повинні перевищувати 35% від загального обсягу власних надходжень (це критичний показник) відповідного місцевого бюджету, що дозволить забезпечити місцевий розвиток об'єднаної територіальної громади та реалізовувати місцеві програми та ініціативи²⁰².

При реалізації виконавчими органами місцевих рад на базовому рівні в Україні визначених повноважень слід дотримуватися як загальноправових, так і спеціальних принципів діяльності. Серед яких хотілося б акцентувати увагу на принципах, що включені до статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування: принцип правової автономії, принцип повноти повноважень місцевого самоврядування та необмеженості самоврядних прав, субсидіарності тощо. Основна ідея останнього полягає в тому, що центральна та регіональна влада повинна втручатись у діяльність органів місцевого самоврядування лише тією мірою і в тих межах, за якими територіальна громада не може впоратись і задовольнити потреби своїх мешканців. При цьому непорушною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватись на рівні

²⁰² Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування України: Аналіт. запис. Програма USAID DOBRE. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/476/new_KO.pdf (дата звернення: 29.12.2021).

настільки близькому до громадянина, наскільки це можливо. Принцип субсидіарності є одним з наріжних каменів законодавства Європейського Союзу і базовою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування²⁰³.

Для реалізації цих базових принципів в Україні триває процес внесення змін до інших законодавчих актів з метою забезпечити можливість громади розпоряджатись земельними ділянками на всій території громади, а не лише в межах населених пунктів. Ця новація передбачена проектом Закону № 4355 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель»²⁰⁴.

Так і не набув чинності проект Закону України від 12.04.2016 № 4390 «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні)», метою якого було передусім надати додаткові можливості органам місцевого самоврядування базового рівня щодо вирішення проблем розвитку, планування, забудови та іншого використання території не лише в межах населених пунктів, але й на території громади в цілому. Тож цілком логічним і доцільним мало б стати розширення повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері державного архітектурно-будівельного контролю на об'єкти будівництва з незначними (СС1) та середніми (СС2) наслідками, що розташовані за межами населених пунктів, в межах об'єднаних територіальних громад²⁰⁵.

Під час реалізації реформи у 2015 році запроваджується інститут старости, який є новим утворенням у законодавчому полі місцевого самоврядування та на даний час введено до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до статті 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» старосту включено до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. У наступних підрозділах

²⁰³ Квітка С. А. Принципи субсидіарності та децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 34.

²⁰⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель : Проект Закону № 4355 від 31 березня 2016 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення: 29.12.2022).

²⁰⁵ Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» : Проект Закону № 4390 від 12.04.2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58686 (дата звернення: 29.12.2022).

ми присвяtimo окрему увагу цьому інституту, однак розгляд питань організації та діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування наразі був би не повним без аналізу ролі відносно нового інституту для сучасної України – інституту старости. Ціла низка питань щодо повноважень та організації роботи виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні законодавець пов'язав з інститутом старости, серед яких є установчі, нормотворчі, контрольно-наглядові тощо.

Ще одна проблема, яка не до кінця врегульована на законодавчому рівні, питання про створення старостинських округів.

Сучасне бачення системи повноважень діяльності виконавчих органів місцевих рад унормовано Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01 квітня 2014 року № 333-р²⁰⁶. Так, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення²⁰⁷:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвитку місцевої інфраструктури, зокрема, доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- благоустрою території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організації пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;

²⁰⁶ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

²⁰⁷ Там само.

- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг²⁰⁸.

За центральними органами виконавчої влади на базовому рівні законодавець зберігає повноваження у сфері: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема глава 2 Розділу II, містить перелік повноважень виконавчих органів місцевих рад базового рівня. Законодавець використав як базовий критерій розподіл їх за сферами діяльності²⁰⁹:

1. Соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (стаття 27);
2. Бюджету, фінансів та цін (стаття 28);
3. Управління комунальною власністю (стаття 29);
4. Житлово-комунального господарства (стаття 30);
5. Будівництва (стаття 31);
6. Освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (стаття 32);
7. Регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища (стаття 33);
8. Соціального захисту населення (стаття 34);
9. Зовнішньоекономічної діяльності (стаття 35);
10. Оборонної роботи (стаття 36);
11. Вирішення питань адміністративно-територіального устрою (стаття 37);
12. Повноваження у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб (стаття 37-1);
13. Забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (стаття 38);

²⁰⁸ Там само.

²⁰⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

14. Повноваження у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (стаття 38-1);

15. Відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України (стаття 39);

16. Інші повноваження, що формуються, виходячи із сучасної концепції місцевого самоврядування²¹⁰.

При цьому ми відзначаємо, що імперативними повноваження є ті, які закріплені в Законі, а місцева рада має право в межах локальної нормотворчості формувати й інші повноваження, виходячи з потреб громади.

Є також потреба в систематизації повноважень у сфері надання публічних послуг, оскільки за останні роки значно зросла роль виконавчих органів місцевих рад у цьому напрямку. До того ж значно розширено і сам інститут адміністративних послуг після прийняття у 2013 році базового Закону України «Про адміністративні послуги»²¹¹. Відповідно до цього Закону передбачено можливість територіальних громад створювати центри надання публічних послуг (далі – ЦНАП).

Згідно з абзацами першим і третім ч. 1 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» «ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування ... , в якому надаються адміністративні послуги» згідно з переліком, визначеним відповідно до цього Закону. ЦНАП, «утворений як постійно діючий робочий орган, забезпечує надання адміністративних послуг ... із залученням до його роботи посадових осіб окремих виконавчих органів (структурних підрозділів) органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг»²¹².

Утім при створенні ЦНАП територіальні громади мають враховувати такі фактори, як: територіальна основа та чисельність населення громади; кадровий потенціал; обмеженість фінансових ресурсів. Тому під час планування вдосконалення послуги потрібно об'єктивно оцінити спроможність територіальної громади забезпечити функціонування таких структур. В Україні розробляються різні моделі організації системи надання адміністративних послуг, зокрема створення ЦНАП, мобільних центрів надання адміністративних послуг, онлайн-

²¹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

²¹¹ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст.409.

²¹² Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст.409.

сервіси тощо. В літературі відзначається, що Україна стає зручною, сервісною та цифровою державою, що спрощує життя людям. За результатами дослідження суспільної думки щодо державного управління 77% українців задоволені наданими послугами в ЦНАП. Подальше реформування ЦНАПів та підвищення якості послуг у ЦНАП перевищила очікування відвідувачів, а кількість громадян, задоволених державними сервісами, зросла до щонайменше 90%. Крім цього, у 2021 році Мінцифри спільно з громадами запускає ЦНАП нової формації — перші Центри Дія. Це єдиний простір із комплексом усіх необхідних послуг для громадян та бізнесу. Місце, де за один візит можна вирішити одразу всі свої запити²¹³. У сучасній моделі публічного управління системі надання публічних послуг відводиться значна роль щодо забезпечення потреб населення.

Повноваження територіальних громад щодо надання соціальних послуг полягають у такому: визначення потреб населення в соціальних послугах; інформування про їх перелік, здійснення заходів для виявлення вразливих груп населення, осіб і сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, та їх забезпечення базовими соціальними послугами відповідно до потреб; створення та забезпечення функціонування Реєстру надавачів і отримувачів соціальних послуг; фінансування надання соціальних послуг, забезпечення підвищення кваліфікації надавачів соціальних послуг; здійснення моніторингу надання соціальних послуг, оцінювання їхньої якості, оприлюднення відповідних результатів.

Окрім того, класифікувати повноваження виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні можна на основі інших критеріїв, таких як форми діяльності (установчі, нормотворчі, правозастосовчі, контрольно-наглядові).

З огляду на викладене проаналізуємо окремі повноваження з огляду на форми та методи їх здійснення.

Однією з перших форм діяльності виступає нормотворення. Зважаючи на сформоване її розуміння, сконцентруймо увагу на нормотворчі повноваження виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

У межах локальної нормотворчості виконавчі органи місцевих рад виконують переважно нормпроектну роботу: розробка проектів рішень

²¹³ Як створити належний ЦНАП : посібник з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою». С. 3. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/714/Well-functioning-ASC_2021.pdf (дата звернення: 29.12.2022).

місцевої ради, формування проєктів бюджетів територіальних громад тощо, ключовими з-поміж них виступають:

- складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проєкту місцевого бюджету, показників і пропозицій соціально-економічного та культурного розвитку; визначення порядків витрат коштів цільовими фондами та участь у формуванні їх структури;

- у сфері містобудування до повноважень виконавчих органів місцевих рад передбачено підготовку і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації, а також проведення громадського обговорення містобудівної документації, розгляд і внесення пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території тощо;

- у сфері оподаткування – це підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад;

- в екологічній та природозахисній сферах мають брати активну участь у контролі за дотриманням норм чинного законодавства, а відповідно здійснюють нормопроектну роботу з питань віднесених до відання відповідної ради;

- у соціальній сфері як пріоритетними визначають повноваження щодо участі в соціальному діалозі на рівні укладання територіальних угод²¹⁴.

Наступним блоком повноважень є участь у створенні та формуванні штату різноманітних фондів, установ та організацій, діяльність яких належить до виключної або делегованої компетенції виконавчих органів місцевих рад, тобто установча форма діяльності. До таких слід віднести:

- 1) утворення в установленому порядку установ з надання безоплатної первинної правової допомоги з урахуванням потреб територіальної громади;

- 2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо утворення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, вирішення питань про чисельність працівників таких установ, про

²¹⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, надання для їх функціонування необхідних приміщень (стаття 38-1);

3) погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності;

4) створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету;

5) як перспектива, що наразі активно обговорюється в суспільстві, є участь у формуванні та забезпеченні роботи префектів (основна мета запровадження – створення ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування). Втім наразі законодавець передбачає введення посад префектів тільки на рівні району та області, а його призначення не входить до переліку повноважень місцевих рад базового рівня²¹⁵.

Не менш важливим у системі адміністративно-правової діяльності виконавчих органів місцевих рад постають повноваження у сфері контролю та нагляду.

У Положеннях Глави 2 Розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до контрольно-наглядових повноважень у межах відповідної територіальної громади слід віднести: здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів; розгляд проектів планів підприємств і організацій, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням; контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності; контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна всіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; контроль за виконанням територіальних угод, укладених за їх участю.

Як делеговані повноваження здійснюють контроль за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і

²¹⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; за забезпеченням безперешкодного і безоплатного доступу громадян до узбережжя водних об'єктів та островів для загального водокористування відповідно до закону.

У процесі децентралізації відбувається зміна і системи повноважень. Так, до повноважень виконавчих органів місцевих рад поряд з адміністративно-процедурними повноваженнями, нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (статті 218 та 219) визначено і адміністративно-процесуальні повноваження у провадженнях, що належать до їх відання²¹⁶.

У процесі реалізації реформи децентралізації відбувається кардинальна перебудова не лише системи органів місцевого самоврядування, а й усієї системи адміністративних правовідносин, учасниками яких виступають органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Однак маємо констатувати, що під час підготовки та розгляду законопроектів не завжди проводиться належна їх експертиза, через що можуть виникати правові колізії та прогалини у праві. Найбільшою колізійністю відзначаються норми, що врегульовують інститут старости в Україні. Причин тому декілька, однією з основних є те, що це відносно новий інститут для нашої держави, який ще потребуватиме уваги з боку законодавця.

Так, наприклад, у підпункті 25 пункту 3.2 «Положення про старосту Коноплярської сільської ради» від 03 грудня 2020 року № 7 – VIII²¹⁷ передбачено обов'язок старости складати протоколи про адміністративні правопорушення. На нашу думку, в цьому випадку виникає правова колізія. По-перше, Кодекс України про адміністративні правопорушення (нормами статей 218, 219 передбачає наділення адміністративно-процесуальними повноваженнями виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (тобто базового рівня) в забезпеченні дотримання правопорядку. А от чіткого розуміння щодо статусу

²¹⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

²¹⁷ Положення про старосту : рішення Коноплянської сільської ради від 03 грудня 2020 р. № 7. URL:<https://konoplyanska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-starostu-16-11-32-03-02-2021/> (дата звернення: 29.12.2022).

старости в адміністративно-процесуальній сфері не має, і Кодекс України про адміністративні правопорушення не оперує взагалі цією категорією²¹⁸.

Система суб'єктів адміністративно-процесуальних повноважень, з огляду на предмет дослідження, виглядає таким чином: 1) адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад; 2) виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад.

Відсутність у Кодексі України про адміністративні правопорушення норм, що конкретизують адміністративно-процесуальні повноваження старост, зумовлюють невідповідність локальної нормотворчості місцевих рад нормам чинного законодавства, оскільки староста не є органом виконавчої влади, хоч і може входити до складу останніх за посадою, відповідно до норм закону. А отже, і наведений нами приклад Положення про старосту в частині наділення його такими повноваженнями на рівні рішення ради є неприпустимим. Передусім треба врахувати зміни в суспільно-політичних відносинах українського суспільства на рівні норм законодавства, а вже потім формувати підзаконну та локальну нормативно-правову базу.

Нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено низку повноважень виконавчих органів місцевих рад у адміністративно-процесуальних відносинах: так, стаття 219 надає вичерпний перелік норм Кодексу, щодо яких виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною другою статті 44-3, статтями 92, 99 (якщо правопорушення вчинено громадянином), статтею 104, частинами першою, третьою та сьомою статті 122 (в частині порушення правил зупинки, стоянки транспортних засобів у межах відповідного населеного пункту, зафіксованого в режимі фотозйомки (відеозапису), статтями 127-2, 141, 142, 152, частинами першою - п'ятою та восьмою статті 152-1, статтею 159, статтею 175-1 (за порушення, вчинені в місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтею 179, статтею 180 (крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), частиною четвертою статті 181, частиною першою статті 182, статтями 183, 197, 198 цього Кодексу²¹⁹.

²¹⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

²¹⁹ Там само.

Від імені виконавчих комітетів (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, виконавчих органів, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 197, 198 цього Кодексу (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження в центрі надання адміністративних послуг), мають право адміністратори центрів надання адміністративних послуг²²⁰.

Від імені виконавчих комітетів (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчих органів, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою, третьою і сьомою статті 122, частинами першою, другою та восьмою статті 152-1 зазначеного Кодексу, і накладати адміністративні стягнення мають право уповноважені виконавчим комітетом (виконавчим органом) сільської, селищної, міської ради посадові особи виконавчих органів сільської, селищної, міської ради – інспектори з паркування²²¹.

Одні з останніх законодавчих новел щодо системи повноважень та організації діяльності виконавчих органів місцевих рад було внесено в межах Законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних ...» від 17.11.2020 № 1009-IX²²², «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 № 1414-IX²²³. Більшість положень Закону «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 № 1414-IX уже набрали чинності, за виключенням частин першої і другої статті 24, статті 25, які набирали чинності з 01 січня 2022 року. Відповідно до його норм внесено зміни до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», якими передбачено розширення повноважень відповідних виконавчих органів у сфері культури, освіти, зокрема, підготовка і внесення на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, розвитку молоді відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм

²²⁰ Там само.

²²¹ Там само.

²²² Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 4. Ст. 31.

²²³ Про основні засади молодіжної політики : Закон України від 27.04.2021 р. № 1414-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 28. Ст. 233.

їх національно-культурного розвитку, проєктів рішень, інших матеріалів з питань, визначених законом; забезпечення виконання рішень ради; підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку, розвитку молоді відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України; сприяння розвитку молодіжної інфраструктури, молодіжних центрів, інших суб'єктів молодіжної роботи²²⁴.

Як уже зазначалося вище на розгляді Верховної Ради України перебуває проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» № 4355 від 31.03.2016²²⁵. Згідно з проєктом Закону стаття 188 Земельного кодексу України щодо державного контролю за використанням та охороною земель, додержанням природоохоронного законодавства в частині виконання екологічних вимог щодо охорони земель частиною 2 передбачено правові основи здійснення такого виду контролю та частиною 3 передбачено можливість місцевої ради своїм рішенням надати виконавчим органам сільських, селищних та міських рад набувати установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель повноваження²²⁶.

Виходячи із зазначеного повноваження виконавчих органів місцевих рад у сфері контролю та нагляду складають певну систему розгалужених за сферами діяльності та функціями в публічному управлінні відповідних відділів, управлінь та секторів.

Досить важливим питанням у реалізації повноважень на базовому рівні є кадрове питання, яке за словами як науковці, так і практиків є одним із болючих для територіальних громад та їх виконавчих органів. Ці питання неодноразово піднімалися на рівні наукових публікацій, семінарів, круглих столів, науково-практичних конференцій тощо. Так, у межах Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, яка відбулася в м. Київ 16 травня 2014 року, були представлені досить цікаві напрацювання О. А. Линдюка «Професіоналізм і компетентність посадових осіб місцевого самоврядування як умова

²²⁴ Там само.

²²⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель : Проєкт Закону № 4355 від 31 березня 2016 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення: 30.12.2022).

²²⁶ Там само.

ефективності управління»²²⁷, С. С. Нестеренко «Референдум як форма громадського контролю»²²⁸, В. Б. Гройсмана «Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»²²⁹. У межах Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 20 грудня 2019 р.) також актуалізувалося питання щодо імплементації міжнародних та регіональних стандартів в українське законодавство у працях О. О. Галус «Принцип правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування як міжнародний стандарт місцевого самоврядування»²³⁰.

В Україні зараз йде зміна векторів в управлінні, що зорієнтовує територіальну громаду на максимальне використання свого ресурсу та покращення фінансово-інвестиційного клімату в регіоні.

Пошук ресурсів для реалізації різноманітних проєктів місцевого розвитку тісно пов'язаний із терміном «фандрейзинг» (похідне від поєднання двох англійських термінів: fund (кошти, фінансування) та raise (піднімати, добувати, збирати). Фандрейзинг являє собою комплексну систему заходів щодо забезпечення пошуку фінансових і матеріальних засобів, необхідних для реалізації проєктів.)²³¹.

Роль та значення інститутів громадянського суспільства, а також наших закордонних партнерів у трансформації системи повноважень органів місцевого самоврядування теж важко переоцінити.

З-поміж таких ініціатив, спрямованих на вдосконалення системи місцевого самоврядування, слід відзначити наукову та методичну підтримку, яку надає організація USAID в Україні. Програма USAID

²²⁷ Линдюк О. А. Професіоналізм і компетентність посадових осіб місцевого самоврядування як умова ефективності управління. Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 16 трав. 2014 р.: у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 171–173.

²²⁸ Нестеренко С. С. Референдум як форма громадського контролю. Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 16 трав. 2014 р.: у 2 т. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 98–100.

²²⁹ Гройсман В. Б. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 16 трав. 2014 р.: у 2 т. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 7–9.

²³⁰ Галус О. Принцип правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування як міжнародний стандарт місцевого самоврядування. Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф., м. Львів, 20 груд. 2019 р. : Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 103–104.

²³¹ Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування : посіб. для територіальних громад : у 2 кн. / під заг. ред. М. О. Бурдавіцина, О. В. Муратова. Київ, 2021. Кн. 1 : Поняття публічних послуг. Розробка та реалізація Плану вдосконалення послуги посібн. для територіальних громад. С. 61.

DOBRE працює в 7 цільових областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській²³².

Взаємозв'язок системи повноважень та організаційної структури виконавчих органів місцевих рад чітко простежується в сучасних умовах. Зокрема, президент Асоціації об'єднаних територіальних громад, голова Новоукраїнської об'єднаної територіальної громади О. Корінний зазначає: «Я знаю громаду, де 20 000 жителів – 60 працівників з водіями, технічними працівниками (це моя Новоукраїнська громада Кіровоградської області). Знаю, де на 10 000 населення – 105 працівників, і дуже багато незадоволених, що не всі фахівці є. У тих радах, де багато працівників, є поняття, що тільки рада змінює щось у громаді, а у тих, де маленький штат, більшість роботи роблять органи самоорганізації населення у вигляді громадських організацій, методичних об'єднань. Тобто рада повинна визначити стратегію, пріоритети, а люди мають це зробити. Тоді не треба буде мати 35 спеціалістів у відділі економіки, бо від цього не запрацює краще підприємець чи завод»²³³.

Важливим питанням є і порядок формування (призначення чи обрання) органів та посадових осіб виконавчих органів місцевих рад. Це визначає пріоритети в роботі посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, ми окреслили і систематизували комплекс повноважень, що становлять основу діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

На окремих питаннях акцентовано увагу. Серед них спостерігаємо досить швидкі зміни законодавства щодо питання організації та здійснення місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень між органами державної влади на місцях та органами місцевого самоврядування, особливо відчутним є збільшення обсягу повноважень виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні. Загалом маємо констатувати, що процес реформи децентралізації публічного управління перебуває в активній фазі й відбувається перерозподіл системи повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

²³² Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування України: Аналіт. запис. Програма USAID DOBRE. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/476/new_KO.pdf (дата звернення: 30.12.2022).

²³³ Чи існує ідеальна структура об'єднаної громади? Тези експертної дискусії : Портал «Громадський Простір» від 22.10.2019 р. URL: <https://www.prostir.ua/?news=chy-isnuje-idealna-struktura-objednanoi-hromady-tezy-ekspertnoi-dyskusiji> (дата звернення: 30.12.2022).

2.3. Інститут старост у системі виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні

Під час реалізації реформи місцевого самоврядування у 2015 році та з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» запроваджується (відновлюється) інститут старости, який є новим утворенням у законодавчому полі місцевого самоврядування²³⁴. Основні зміни, що стосувалися нашого питання, викладені у прикінцевих положеннях Закону, а саме в пунктах 2-4.

Хоча як ми розуміємо з аналізу історичних аспектів розвитку місцевого самоврядування на теренах України, інститут старости є одним із найдавніших у системі соціальної влади. Якщо вести мову про період державно організованого суспільства, то в Україні можемо виокремити значний спектр моделей урегулювання цього інституту.

Місцеве самоврядування як інститут є предметом уваги суспільства вже протягом кількох тисячоліть. Україна теж має тривалу історію його становлення. Якщо аналізувати з точки зору цивілізаційного виміру, то хронологічними межами розвитку самоврядної форми організації суспільства на теренах нашої країни є період між трипільською культурою і сьогоденням, тобто більше 6 тисяч років.

Проблематиці місцевого самоврядування відводиться значне місце в сучасній науці та має багатогалузеве спрямування (право, державне управління, політологія та ін.). Увага наукової спільноти до проблематики інституту старости активізується в умовах реформування місцевого самоврядування.

Утім зміни до законодавства, які відбулися у 2015-2021 роках, потребують додаткової уваги до обраної проблематики.

Не ставлячи за мету приділити історичним аспектам становлення інституту старости окрему увагу в цій роботі, зробимо акцент на періоді незалежності України. Однак і ці три десятиліття можемо умовно поділити на декілька підперіодів (3-4 залежно від критерію). Одним із критеріїв такого поділу є базове нормативне врегулювання інституту та окремих його складових.

²³⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

Загальні засади функціонування інституту старост визначає Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»²³⁵. Питання, пов'язані з діяльністю старости, регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» через поняття «служба в органах місцевого самоврядування», «посадова особа місцевого самоврядування», «посади місцевого самоврядування»²³⁶.

Порядок організації роботи старости визначається низкою законодавчих актів, серед яких основними є: Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»²³⁷, «Про добровільне об'єднання територіальних громад»²³⁸, а також Положенням про старосту, яке затверджується на пленарному засіданні сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

В Україні вже сьомий рік триває черговий етап сучасного реформування місцевого самоврядування, який фактично розпочався 01 квітня 2014 року з моменту ухвалення розпорядження Кабінету Міністрів України №333-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»²³⁹.

Базове законодавче розуміння посади старости знаходимо у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно зі статтею 54¹ староста – це посадова особа органів місцевого самоврядування. Головна мета діяльності якого полягає у представленні інтересів жителів сіл у територіальній громаді, щоб побутові, соціальні та інші проблеми мешканців старостинського округу були задоволені та проблеми місцевого значення вирішувалися відкрито та швидко. Він є одним із елементів місцевого самоврядування та має таке ж значення і вплив на розвиток територіальної громади, як їх посадові особи²⁴⁰.

Спочатку посада старости була закріплена в статті 14¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що зумовлено метою

²³⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

²³⁶ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

²³⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

²³⁸ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

²³⁹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 30.12.2022).

²⁴⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

популяризації нової інституції та для зменшення дискомфорту серед сільських жителів, які втрачали своїх нещодавно обраних сільських голів. Місцеві ради отримали право своїм рішенням прийняти Положення про старосту та на власний розсуд визначати повноваження, якими наділявся староста. Відповідно до чинного в 2015 році Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста повинен був обиратися на посаду шляхом голосування на місцевих виборах, які проводилися за кошти об'єднаної територіальної громади. Тому більшість новоутворених територіальних громад не проводили місцеві вибори, а там працювали виконуючі обов'язки старости, які були колишніми сільськими головами та сприяли створенню сільських рад, що були утворені шляхом добровільного об'єднання.

У 2017 році Верховна Рада України вносить зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким місцеві ради позбавлялися права самостійного визначення функцій старости, але повноваження розширювалися та чітко окреслили сферу діяльності²⁴¹.

Наступні зміни відбулись у липні 2020 року з ухваленням Закону України від 16.07.2020 № 805-IX²⁴². Саме цим документом було виключено статтю 14¹, замість неї включено статтю 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою визначається базовий правовий статус старости. Хоч термінологічно сама категорія не має досить чіткого розуміння, однак воно впливає із його функцій та повноважень, що староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі. Має право виступу на сесіях місцевої ради, представляє інтереси мешканців села, бере участь у підготовці бюджету громади в розрізі свого округу та нагляд за його виконанням, опікується питаннями благоустрою, комунального майна і под. на території свого старостинського округу²⁴³.

Останні законодавчі зміни в питанні організації та діяльності старост відбулися в липні 2021 відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» від 14.07.2021 № 1638-IX.²⁴⁴ Пунктом 2 перехідних

²⁴¹ Там само.

²⁴² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України від 16.07.2020 р. № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20> (дата звернення: 30.12.2022).

²⁴³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

²⁴⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-IX. Відомості Верховної Ради. 2021. № 39. Ст. 321.

положень цього Закону визначено: «Сільським, селищним, міським радам у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом забезпечити відповідно до статті 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» утворення старостинських округів»²⁴⁵. Норми закріплені Законом мають як імперативний, так і диспозитивний характер.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив основні засади діяльності старости, але на сьогодні інститут старост в Україні і досі потребує змін у частині вдосконалення його функціонування.

Можемо виокремити низку проблемних питань, що в тією чи іншою мірою потребують змін.

Однією з перших проблем, яка потребувала вдосконалення, це призначення на посаду старости. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в статті 54¹ визначає, що на посаду староста призначається за поданням голови відповідної ради. Проблема в тому, що кандидатури на посаду старости досить рідко обговорюються на громадських слуханнях та не враховується думка жителів сіл. Законом від 14 липня 2021 року начебто врегулювали цей аспект, зобов'язавши органи місцевого самоврядування проводити громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю²⁴⁶. Вимоги щодо кількості учасників таких слухань залежить від кількості виборців у відповідному старостинському окрузі і становить від 20 до 7% від загальної кількості жителів. Ця норма в цілому відповідає вимогам сьогодення та загальним засадам місцевого самоврядування, однак в умовах пандемії 2020-2021 років і пов'язаними з нею карантинними заходами ставиться під сумнів якість та своєчасність таких слухань. Крім того, інколи такі призначення не враховують особисті та професійні якості кандидатів, а пов'язані «кумівством». Оскільки староста – це лідер невеликої частини територіальної громади та здійснює комунікацію між громадою і владою, при призначенні на посаду потрібно обов'язково проводити публічні обговорення кандидатів на посаду.

Слушною з цього приводу видається думка громадського діяча А. В. Кавунця, який відзначає, що оскільки головна функція старости представляти та захищати інтересів жителів свого старостинського округу, він не повинен залежати від голови ради. При цьому сама

²⁴⁵ Там само.

²⁴⁶ Там само.

процедура ставить у певну залежність старости від голови та відповідної ради і може провокувати конфлікт²⁴⁷.

У цьому випадку доречно було б повернутися до редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 2015 року, коли старосту обирали на місцевих виборах.

Другою проблемою, яка не до кінця врегульована на законодавчому рівні, є питання щодо створення старостинських округів. Якщо до місцевих виборів, які відбулися 25 жовтня 2020 року, в добровільно об'єднаних громадах не виникало питання форматів створення старостинських округів, бо території колишніх сільських рад автоматично ставали старостинськими округами, а центральною садибою ставала територія ради, яка була ініціатором об'єднання. Після 25 жовтня 2020 року новообрані територіальні громади зіткнулися з певними труднощами утворення округів. По-перше, існуючі прогалини в чинному законодавстві щодо повноважень територіальних громад, щодо утворення старостинських округів. По-друге, у складі деяких територіальних громад, утворених Кабінетом Міністрів України, з'явилися міста, які не є адміністративними центрами. У зв'язку з цим постало питання перед новообраними радами – визначити територіальну основу старостинського округу для здійснення повноважень старост. Проблема полягає в тому, що, по-перше, неможливо затвердити старосту в місті, оскільки місто на відміну від села не може бути територіальною основою для створення старостинського округу, а по-друге, кількість населення в деяких містах є досить великою для обслуговування одним старостою.

Ще одним недоліком до внесення змін у законодавство у 2021 році виступало те, що староста не звітує перед жителями старостинського округу про проведену ним роботу за рік. Відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста працює у виконавчому комітеті ради на постійній основі та таким чином є підзвітним голові ради. Виникала правова колізія, коли порушується взаємодія жителів підпорядкованих сіл старості та місцевою владою, жителі не мають змоги впливати на проходження служби в органах місцевого самоврядування. Пунктом 6 Закону України «Про внесення

²⁴⁷ Кавунець А. Децентралізація – Староста: хто і для кого? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12980> (дата звернення: 30.12.2022).

змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» від 14.07.2021 № 1638-IX²⁴⁸.

Внесено зміни, якими передбачено механізм звітування старост не рідше одного разу на рік протягом першого кварталу (тобто до 1 квітня) наступного за звітним періодом звітував на громадських слуханнях та місцеві жителі мали право у разі неналежного виконання старостою своїх посадових обов'язків винести на розгляд сесії питання про дострокове припинення обов'язків старостою. Сам же порядок надання звіту мають визначити у відповідних Положеннях про старосту самі громади. Втім, як бачимо із тексту Закону, громада позбавлена реальних важелів та установчих функцій щодо старости і виконує при цьому лише дорадчу функцію. На нашу думку, доцільніше було б закріпити більш реальні повноваження за територіальною громадою в питанні призначення та відкликання старости. Перехідними положеннями Закону сільським, селищним, міським радам у тримісячний термін з дня набрання чинності цим Законом доручено забезпечити відповідно до статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» утворення старостинських округів²⁴⁹.

Процесуально винесення питання про неналежне виконання старостою своїх посадових обов'язків можна врегулювати шляхом подання до Виконавчого комітету відповідної місцевої ради звернення від жителів відповідного старостинського округу підписаного 25 відсотками зареєстрованих повнолітніх мешканців. Обов'язковою умовою, яка повинна прописуватися у зверненні, є наведення конкретних порушень. До розгляду на сесії не допускалися звернення жителів старостинського округу, підписані особами, які не зареєстровані на території старостинського округу та є лише загальними фразами про порушення.

Процедурно припинення повноважень старости теж недостатньо врегульовані на рівні закону. І ми матимемо ситуацію конфлікту в багатьох випадках.

Наступною, четвертою проблемою є відсутність кваліфікаційних вимог до освіти старости. Відповідно до статті 38 Конституції України громадяни, серед іншого, мають право бути обраними до органів

²⁴⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-IX. Відомості Верховної Ради. 2021. № 39. Ст.321.

²⁴⁹ Там само.

місцевого самоврядування та користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування²⁵⁰.

З іншого боку, важливим критерієм є кваліфікація особи, яка претендує на посаду в органах місцевого самоврядування. Важко не погодитися з позицією О. Ю. Дрозда, який зазначає, що окрім інших вимог, які висуваються до осіб, котрі претендують на вступ до державної служби, висуваються вимоги щодо їхньої освіти. Зазначені вимоги безпосередньо залежать від категорії посад, на заняття якої претендує громадянин²⁵¹.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються²⁵².

Відповідно до пункту 13 статті 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами.

Відповідно до законодавства місцева рада може уповноважити посадових осіб місцевого самоврядування (зокрема старост) на вчинення нотаріальних дій, віднесених законом до відання органів місцевого самоврядування. Згідно з пунктами 1-5 частини першої статті 37 Закону України «Про нотаріат» у населених пунктах, де немає нотаріусів, уповноважені на це посадові особи органу місцевого самоврядування вчиняють такі нотаріальні дії²⁵³:

- 1) вживають заходів щодо охорони спадкового майна;
- 2) посвідчують заповіти (крім секретних);
- 3) видають дублікати посвідчених ними документів;
- 4) засвідчують копії (фотокопії) документів та виписки з них;
- 5) засвідчують справжність підпису на документах.

²⁵⁰ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141(з наступними змінами та доповненнями).

²⁵¹ Дрозд О. Ю. До проблеми визначення поняття «Правові засоби регулювання проходження державної служби». *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 91.

²⁵² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

²⁵³ Про нотаріат : Закон України від 05.08.2021 р. № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.

Посадові особи місцевого самоврядування (зокрема і старости) також можуть здійснювати державну реєстрацію актів цивільного стану, оскільки відповідно до частини другої статті 6 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських (окрім міст обласного значення) рад як органів державної реєстрації актів цивільного стану належить реєстрація народження фізичної особи та її походження, шлюбу і смерті²⁵⁴. При цьому посадові особи місцевого самоврядування (зокрема і старости) для здійснення державної реєстрації актів цивільного стану повинні бути уповноважені відповідним рішенням місцевої ради або виконавчого комітету такої ради на вчинення зазначених дій²⁵⁵.

Хоча законодавством не встановлено вимог щодо освіти до посадових осіб, які вчиняють зазначені вище процесуальні дії, потрібно на законодавчому рівні закріпити вимогу про обов'язковість юридичної освіти для таких осіб. Якщо не має відповідної освіти, то і на старосту виконавчий комітет ради не покладатиме відповідні повноваження.

Наступною проблемою є відсутність чіткого розуміння щодо необхідності розробки посадової інструкції старости. За умови, якби посада старости була б виборною, тоді посадова інструкція дійсно не є імперативною вимогою, але фактично ми маємо справу з виборно-призначувальним порядком набуття ним повноважень і наявність відповідного документа, що конкретизує та систематизує його функціонал, який покладається на вказаного суб'єкта управлінських повноважень. Утім новою редакцією статті 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запропоновано вирішити цю дилему шляхом ухвалення Положення про старосту, що є вже нормативно-правовим актом локальної нормотворчості.

Посада старости включена до Класифікатора професій ДК 003:2010 з кодом КП 1229.3 і віднесена до групи «Керівні працівники апарату місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування»²⁵⁶.

Враховуючи останні зміни в Положенні про старосту більш доцільно було б унормувати порядок організації роботи старости в контексті значно більшого обсягу повноважень, а розширений перелік

²⁵⁴ Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 27.05.2021 р. № 2398-VI . *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 38. Ст. 509.

²⁵⁵ Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування : наказ Міністерства юстиції України від 11.11.2011 р. № 3306/5. *Офіційний вісник України*. 2011. № 91. Ст. 3312.

²⁵⁶ Класифікатор професій ДК 003:2010 : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.07.2010 р. № 327 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text> (дата звернення: 31.12.2022).

прав та обов'язків старости прописати в посадовій інструкції. Все більшої підтримки знаходить позиція щодо необхідності розробки Посадової інструкції старости.

Наступну проблему ми вбачаємо в тому, що на період відпустки старости ніхто не виконує його обов'язків. Жоден нормативно-правовий акт не містить відповіді на це запитання. Використовуючи аналогію закону, можна передбачити можливість тимчасового виконання окремих повноважень старости іншими посадовими особами органів місцевого самоврядування. Однак питання залишається відкритим. Ми пропонуємо доповнити ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» частиною 7 та викласти її в такій редакції: «На період відпустки (або тривалого часу, під час якого староста не може виконувати свої повноваження за станом здоров'я) відповідна рада має призначати особу, яка виконуватиме відповідні повноваження». Вважаємо, що особливо актуальним це є для тих старостинських округів, де тільки один староста.

Ще однією проблемою є процедура відкликання старости із займаної посади, наразі чинне законодавство не містить норм, згідно з якими територіальна громада може реально впливати на цей процес. У редакції Закону станом на липень 2021 року таким правом наділена виключно місцева рада, втім наші практичні реалії системи місцевого самоуправління дають підстави прогнозувати непоодинокі конфлікти в системі місцевого управління, а саме: між головою та відповідною радою (по суті, між цими суб'єктами розподілені установчі повноваження щодо старости); між органами самоврядування та громадою (хоч громада позбавлена реальних важелів впливу на цей процес); між місцевою радою та старостою тощо²⁵⁷.

Інша проблема полягає в тому, що відповідне забезпечення старости всіма необхідними засобами та методами виконувати свої повноваження у сфері контролю за використанням об'єктів комунальної власності старости фактично відсутнє.

Визначаючи цей аспект та аналізуючи практику управління комунальним майном в Україні, можна стверджувати, що ймовірніше воно є неефективним. Об'єднання територіальних громад та створення старостинських округів зумовлює нові виклики в цій сфері: як не втратити напрацьовані механізми контролю за використанням об'єктів комунальної власності та як забезпечити відповідними повноваженнями новообрани старост.

²⁵⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

Похідною від зазначеного є проблема інвентаризації комунального майна, що передається під контроль старост, а також його належне реєстраційне оформлення.

Як зазначає А.А. Сарбіна, реалізуючи функцію «участі у контролі» за використанням об'єктів комунальної власності, староста може збирати інформацію, отримувати копії необхідних йому документів, на підставі яких може дійти висновків про виконання/невиконання планів, доцільності/ недоцільності подальшої діяльності, ефективності/ неефективності використання ввіреного майна. Староста як член виконкому може підготувати до засідання виконкому власні пропозиції або зауваження стосовно діяльності тих комунальних підприємств, які здійснюють діяльність на території його старостинського округу, та реально вплинути на прийняте рішення, оскільки саме він володіє інформацією з місць та краще знає потреби свого населеного пункту. Слід пам'ятати, що сільський староста не є самостійним суб'єктом контролю чи перевіряючим органом із необмеженим колом повноважень²⁵⁸.

За умови реалізації зазначених пропозицій інститут старости можна розширити за рахунок наділення його низкою повноважень, серед яких на окремий аналіз, на наш погляд, заслуговує повноваження старости на представництво його старостинського округу в соціальному діалозі. На територіальному рівні на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці стороною соціального діалогу можуть бути органи місцевого самоврядування та староста як репрезентативний суб'єкт. Як результат, окрема громада, що увійшла до складу об'єднаної територіальної громади, отримає об'єктивне та повноцінне уповноважене громадою представництво. Це дозволить суттєво знизити ризики розгортання конфліктів на рівні новостворених об'єднаних територіальних громад, що інколи спостерігається в різних регіонах України.

Отже, можна стверджувати, що в питаннях здійснення старостою повноважень як посадової особи виконавчих органів місцевих рад у зв'язку з прийняттям змін до статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» їх коло значно розширено, вдосконалено, однак зберігають проблемні аспекти.

²⁵⁸ Сарбіна А. Здійснюємо контроль за використанням об'єктів комунальної власності URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/rs/2017/november/issue-3/article-33135.html> (дата звернення: 31.12.2022)

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

3.1. Досвід регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в зарубіжних країнах

Утвердивши євроінтеграційний курс, наша держава взяла на себе зобов'язання закріпити європейські стандарти в національному законодавстві, зокрема і у сфері місцевого самоврядування. Одним із аспектів цього процесу стало завершення в 2020 році чергового етапу децентралізації в Україні щодо об'єднання територіальних громад та утворенням нового районування. Все це зумовлює необхідність подальшого вдосконалення та наукового обґрунтування механізмів управління діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні, що в свою чергу стимулює використання зарубіжного досвіду.

Наукові дослідження досвіду регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в зарубіжних країнах ґрунтуються на системах муніципального управління та їх універсалізації, як-то запровадження енергозберігаючих технологій та розгортання екологічних проєктів, забезпечення свободи вираження поглядів, інформаційного забезпечення доступу до управлінських рішень тощо. Цей підрозділ спрямований на те, щоб визначитись з основними засадами міжнародного рівня сучасних рекомендацій та тенденцій щодо регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні та при прийнятті вказаними органами управлінських рішень.

Питанням дослідження зарубіжного досвіду регулювання діяльності територіальних громад різних країн присвятили свої праці такі вчені, як В. П. Грובה, Р. Я. Демків, О. В. Звіздай, Н. В. Камінська, О. О. Колодяжний, П. П. Луценко, В. В. Наконечний, В. Р. Нестор, М. О. Петришина, О. О. Петришин та ін. Проте питання регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад розглядалось у працях наведених учених лише в межах більш загальних питань.

Висвітлення питань функціонування місцевих громад та їх виконавчих органів знайшли своє формальне закріплення в конституціях зарубіжних країн та в деяких міжнародних нормативно-правових актах.

Варто погодитися з позицією Д. В. Примаченка, який зазначає, що використання міжнародного досвіду застосування форм та методів діяльності є неминучим і може, а головне – повинен принести національним державним органам України користь. Однак при цьому слід мати на увазі, що особливості національного законодавства, стан розвитку економіки та вже існуюча система державної служби України унеможливають повне копіювання будь-якої моделі реформування, що може бути запроваджена до вітчизняної системи митних органів. Водночас процес входження нашої держави у світову спільноту вимагає від України розв’язання низки нагальних проблем. Успішне вирішення окреслених проблем, на думку автора, передбачає використання передового міжнародного досвіду реалізації кращих практик державного управління в усіх сферах. Впровадження досвіду можливе лише за активної підтримки, технічної й методичної допомоги з боку визнаних та впливових міжнародних організацій, таких як Світова організація торгівлі, Всесвітня митна організація, ЮНКТАД, Світовий банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд, Міжнародна торгово-промислова палата та ін.²⁵⁹

Досліджуючи міжнародний досвід участі громадськості в діяльності органів влади в сучасних реаліях, В. М. Юрах зауважує, що діяльність міжнародних організацій в світлі сучасної кризи довіри громадян до влади спрямована на вирішення цієї проблеми шляхом запровадження широкої участі громадськості як до процесів прийняття рішень, так і до функціонування органів державної влади в цілому. Механізм участі на сьогодні вже є достатньо добре розробленим, прописаний в низці як обов’язкових, так і необов’язкових міжнародних документів.²⁶⁰

Далі в роботі В. М. Юрах, у контексті неоднозначності застосування практики законотворчої діяльності інституцій Європейського Союзу та можливості прямої імплементації відповідних норм у практику діяльності органів держави, зазначає, що «попри наявність деяких прогалин в забезпеченні широкої участі громадськості

²⁵⁹ Примаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. С. 378–379.

²⁶⁰ Юрах В. М. Адміністративно-правове регулювання участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020., С. 224.

в функціонуванні органів ЄС та прийняття рішень усе ж ЄС досить послідовно намагається заповнити ці прогалини. Передусім спрямовуючи свої зусилля на вдосконалення управління. При цьому ЄС розробляються рекомендації та дорожні карти для країн щодо запровадження належного державного управління. Відповідну допомогу здійснює ЄС і щодо третіх країн, які не є членами ЄС. Так, наприклад, ЄС сумісно із ОЕСР в межах програми SIGMA розробили принципи державного управління. Концепція належного управління була поступово сформульована країнами ЄС і зафіксована у Хартії основних прав ЄС. Поняття «Європейський адміністративний простір» було запропоновано SIGMA у 1999 році. Воно включало в себе такі складові, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадськості. Попри те, що загальні критерії доброго врядування є універсальними, «Принципи» було розроблено для країн, які прагнуть вступу до ЄС і отримують допомогу ЄС у межах механізму надання допомоги країнам на етапі, що передуює вступу. Нормативні вимоги, разом з іншими керівними принципами і настановами ЄС, лежать в основі «Принципів» у тих сферах, де діє нормативна база ЄС. В інших сферах «Принципи» виходять з міжнародних стандартів і вимог, а також успішного досвіду країн-членів ЄС та ОЕСР»²⁶¹.

Таким чином, наведені позиції науковців підтверджують необхідність системного дослідження сталих міжнародно-правових приписів та положень, прийнятих та реалізованих в Європейському Союзі та у світі в цілому. Відповідний аналіз буде актуальним і в контексті новел у міжнародній практиці, адже світова пандемія та її наслідки зумовили впровадження низки сучасних форм та методів управління як державними справами, так і питаннями в діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування.

Виходячи з ієрархічної структури міжнародних приписів, відзначимо роль та значення положень, що стали результатом діяльності ООН. Завдяки відповідній організації діяльності структур ООН було прийнято Загальну декларацію прав людини. Вказаний фундаментальний документ у сфері природних прав людини вперше на міжнародному рівні закріпив право кожної людини брати участь в управлінні своєю

²⁶¹ Юрах В. М. Адміністративно-правове регулювання участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020., С. 232–233.

державою безпосередньо або опосередковано через обраних представників (стаття 21 Декларації).²⁶²

Статтею 25 Міжнародного пакту ООН про громадянські і політичні права (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української СРС № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 року) проголошується принцип, за яким: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і необґрунтованих обмежень право і можливість, зокрема й «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників».²⁶³

У продовження питання ролі ООН у формуванні вихідних приписів діяльності місцевого самоврядування та їх виконавчих органів необхідно згадати сьомий Глобальний форум ООН, який відбувся у Відні в 2007 році. На вказаному форумі ООН з питань формування нової формації урядування та публічно-адміністративної діяльності затверджено Віденську декларацію довіри до уряду.²⁶⁴ Вказаним документом сформовано пропозиції щодо напрямків та способів посилення довіри до органів управління всіх рівнів. Зокрема, забезпечення легітимності уряду; встановлення пріоритетів у наданні послуг і забезпеченні доступу до них; підвищення прозорості та підзвітності з метою боротьби з корупцією; розширення доступу до ІКТ; підтримка ефективного залучення громадянського суспільства; заохочення конструктивної зацікавленості вільних засобів масової інформації; наближення уряду до народу; створення умов для розвитку партнерських зв'язків між державним і приватним секторами; сприяння новаторським методам реформування державного сектора; відновлення довіри в країнах, які переживають кризовий або постконфліктний період.²⁶⁵

Аналіз керівних положень, прийнятих ООН у сфері управління, дає підстави виокремити три основних принципи відповідного публічного управління: прозорість, участь та підзвітність.

На думку А.А. Куюмджиевої, взяті як критерії вказані принципи аналізуються крізь призму побудови взаємної довіри в тих зусиллях, які

²⁶² Загальна декларація прав людини: ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 31.12.2022).

²⁶³ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 31.12.2022).

²⁶⁴ Vienna Declaration on building trust in government, UN Headquarters, Vienna, 26-29 June 2007. URL: https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/speech_2007_07_02.html (дата звернення: 31.12.2022).

²⁶⁵ Vienna Declaration on building trust in government, UN Headquarters, Vienna, 26-29 June 2007. URL: https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/speech_2007_07_02.html (дата звернення: 31.12.2022).

докладаються органами публічної влади та організаціями громадянського суспільства з метою досягнення інтеграції, покращення умов життя і усталеного розвитку.²⁶⁶

Поруч зі стандартами управління, що запроваджені інституціями ООН, окрему увагу приділимо положенням, запровадженим в Європейському Союзі. Як зазначає Ю. Б. Ключковський, міжнародні правові стандарти – відносно нове правове явище, яке є наслідком процесів глобалізації, що охоплює національні правові системи. І як наслідок, уніфікація підходів до регулювання різноманітних сфер суспільних відносин.²⁶⁷ Поруч з іншими, автор виокремлює й міжнародні правові стандарти місцевого самоврядування.

Ми погоджуємося з позицією автора та вважаємо, що дослідження міжнародних правових стандартів у сфері місцевого самоврядування сприятиме вирішенню поставлених у цій роботі завдань і допоможе розкрити правову природу виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Насамперед варто зазначити, що загальні принципи щодо системи, функцій, форми та методів діяльності органів місцевого самоврядування для держав-членів Ради Європи встановлює Європейська хартія місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, згідно із зазначеною Хартією, в установлених законом межах мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і не перебуває у віданні іншого органу влади. Водночас повноваження, які надаються виконавчим органам місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони можуть бути поставлені під сумнів або обмежені яким-небудь іншим центральним або регіональним органом влади тільки в межах, установлених законом.²⁶⁸

Досліджуючи зарубіжний досвід законодавчого регулювання організації та діяльності органів муніципальної влади, можна констатувати, що відповідне нормативне закріплення здійснюється переважно на конституційному рівні. За такої умови правовий режим

²⁶⁶ Куомджисева А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства. С. 2. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/75885.pdf> (дата звернення: 31.12.2022).

²⁶⁷ Ключковський Ю. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: зміст і правова природа. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю, м. Львів, 20 груд. 2019 р. Львів, 2019. С. 37.

²⁶⁸ Європейська хартія місцевого самоврядування : Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.10.1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.

діяльності місцевих виконавчих органів багато в чому залежить від форм держави, досвід публічного регулювання якої аналізується.

У країнах континентальної системи комітети і комісії представницьких органів здійснюють підготовчі і контрольні функції, діючи в межах делегованих їм повноважень і не виходячи за межі компетенції рад. В англосакських державах вони наділяються і розпорядчими повноваженнями²⁶⁹.

Н. В. Камінська під час аналізу світової практики організації роботи виконавчих органів місцевого самоврядування зазначає, що обов'язкові комітети призначаються відповідно до законодавства країни, за рішенням ради з урахуванням її можливостей виконувати певні функції. Так, шведські муніципалітети повинні формувати комітети з освіти, охорони навколишнього середовища і охорони здоров'я, будівництва, соціального благоустрою, виборів. Муніципалітети Чехії утворюють лише фінансовий і контрольний комітет, Міські ради Норвегії утворюють постійні комітети з будівельного розвитку, освіти, соціального забезпечення, членами яких є як депутати ради, так і місцеві службовці²⁷⁰.

На думку Г. Ю. Швець, виконавчий орган може виконувати функції державних адміністрацій, особливо на низовому рівні. Це характерно для Німеччини, Японії, Франції та інших країн, де виконавчий орган має подвійний статус: орган місцевого самоврядування та низова ланка виконавчої вертикалі (реалізує загальнодержавні нормативні акти, забезпечення порядку і безпеки, реєстрацію актів громадського стану, видачу різних дозволів)²⁷¹. Мер у Франції як представник комуни скликає і готує засідання муніципальної ради, встановлює порядок денний, готує проекти рішень, головує, є головним розпорядником місцевих доходів, укладає угоди, виступає в суді від імені комуни. В той же час другий блок повноважень як представника державної адміністрації передбачає здійснення повноважень у сфері реєстрації актів громадського стану, оприлюднення законів та інших актів, слідкування за їх виконанням, забезпечення проведення виборів,

²⁶⁹ Ковальчук Ю. М. Досвід зарубіжних країн із регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 39.

²⁷⁰ Камінська Н. В. Міське самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ : Вид-во Київського ун-ту туризму, економіки і права. 2010. С. 138–139.

²⁷¹ Швець Г. Ю. Світова практика організації роботи представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право*. Ужгород, 2014. Вип. 27. Т. 3. С. 186–190.

перепису населення тощо. У такій подвійній якості функціонують мери Італії, Японії тощо²⁷².

На думку П. Ф. Гураля сучасна континентальна модель організації влади на місцях є результатом тривалої еволюції римської муніципальної системи і характеризується такими ознаками: більш високим (порівняно з англо-американською моделлю) ступенем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості у деяких сферах та галузях; поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це проявляється у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконують інші функції, що не підлягають децентралізації; повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органами місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом)²⁷³.

У процесі аналізу світової практики виділяємо низку способів формування виконавчих органів місцевих рад. Виконавчий орган (часто одноособовий) відповідні ради призначають зі свого складу. У США в містах базового рівня трапляється модель «слабкий мер-рада». Вказаний формат ефективно працює на основі добросусідських відносин і є неефективним для великих міст, де важливим моментом постає наявність політичного лідера, який має відповідну підтримку на державному рівні від відповідної політичної партії.

В Англії місцеві ради щорічно обирають та призначають голів (мери, лорд-мери), які у свою чергу не набувають реальних виконавчих повноважень, не здійснюють вплив на діяльність виконавчого органу, оскільки кожен структурний підрозділ має власного незалежного керівника, що обирається також цією радою. Формально місія мера зводиться до скликання пленарних засідань і зовнішнього представництва інтересів громади в центральних органах влади та в інших інститутах громадянського суспільства.

²⁷² Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ : Вид-во Київського ун-ту туризму, економіки і права. 2010. С. 139–140.

²⁷³ Гураль П. Французька модель місцевого самоврядування та її імплементація в Україні. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю, м. Львів, 20 груд. 2019 р. Львів, 2019. С. 31.

Як зазначає М. О. Петришина, у Великій Британії на одній самоврядній території можуть діяти колегіальний виконавчий орган (виконавчий комітет), глава виконавчого апарату (мер), галузеві і функціональні виконавчі департаменти, відділи, бюро, служби²⁷⁴.

Ураховуючи це доцільним є розглянути питання регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад шляхом їх класифікації за декількома критеріями:

1) за концепціями (моделями) місцевого самоврядування виділяють виконавчі органи місцевих громад, створених відповідно до громадянської, державницької та змішаної (теорії муніципального дуалізму) теорій;

1. Необхідно зауважити, що громадянська теорія місцевого самоврядування виникла у другій половині XIX ст. та в подальшому знайшла своє відображення в англосаксонській моделі місцевого самоврядування (правових системах Великої Британії, США, Канади, Індії, Австралії тощо). Як зазначає О. В. Звіздай, характерними рисами її виконавчих органів є: формальна автономія і самостійність; відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які опікують виконавчі органи місцевого самоврядування – креатури парламенту (Велика Британія) чи штатів (США)²⁷⁵.

2. Також у другій половині XIX ст. значного поширення набула і протилежна теорія – державницька (державна). Положення цієї теорії розглядає виконавчі органи місцевого самоврядування не як самостійну форму організації публічної влади на місцях, а як децентралізацію державної влади, тобто тільки як одну із форм організації місцевого управління. Ця теорія лежить в основі континентальної муніципальної системи, що сьогодні ефективна у Франції, Італії, франкомовних країнах Африки тощо²⁷⁶.

Подальшим розвитком згаданих вище концепцій стала теорія муніципального дуалізму. Згідно з цією теорією виконавчі органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадянських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній

²⁷⁴ Петришина М. О., Петришин О. О. Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду. *Серія «Наукові доповіді»*. Вип. 8. Харків, 2013. С. 21–22.

²⁷⁵ Звіздай О. В. Наукові теорії походження місцевого самоврядування та сформовані на їх основі моделі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1067> (дата звернення: 31.12.2022).

²⁷⁶ Демків Р. Я. Конституційне право України : курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. С. 18.

розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження (Австрія, Німеччина, Японія)²⁷⁷.

Таким чином, на основі наведених концепцій сформувалися сучасні класичні моделі організації місцевого самоврядування. Традиційними для сучасних робіт з місцевого самоврядування є виокремлення таких моделей здійснення публічної влади на місцях через свої виконавчі органи: англосаксонська, французька (континентальна), змішана (іберійська) та радянська.

2) за функціональним призначенням виконавчі органи місцевих громад можна поділити на виконавчі органи громадського, представницького та подвійного спрямування;

Варто пояснити, що у країнах з англосаксонською правовою системою місцеві представницькі та їх виконавчі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє.

3. У свою чергу протилежним підходом характеризуються виконавчі органи представницького призначення, оскільки загальна система органів місцевого самоврядування являє собою «ієрархічну піраміду», якою відбувається передача різних директив та інформації, і межах якої на центральні органи влади активно працює ціла серія «агентів на місцях» (Франція, Італія, Іспанія)²⁷⁸.

4. Особливо актуальним для нашої держави є німецький підхід, сутність якого полягає в тому, що державні завдання вирішують юридичні особи публічного права, зокрема й органи самоврядування. Таким чином, органи місцевого самоврядування виступають при вирішенні одних питань як органи самоврядування, а при вирішенні інших – від імені держави, за розпорядженням державного органу, в межах делегованих їм повноважень²⁷⁹.

3) за методом правового регулювання виокремлюють виконавчі органи місцевих громад із негативним та позитивним правовим регулюванням;

5. Аналіз міжнародного досвіду правового регулювання компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування свідчить про

²⁷⁷ Звіздай О. В. Наукові теорії походження місцевого самоврядування та сформовані на їх основі моделі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1067> (дата звернення: 31.12.2022).

²⁷⁸ Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. 1994. № 59. P. 1–22. Ст. 10.

²⁷⁹ Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1 (44). С. 287.

те, що в зарубіжній практиці функціонують два методи правового регулювання – негативний і позитивний²⁸⁰. Негативний метод полягає в тому, що до компетенції виконавчого органу включаються ті питання, які не належать до предметів відання органів державної влади, а компетенція визначається за «залишковим принципом» (переважно країни з англосаксонською правовою системою). У свою чергу позитивний метод правового регулювання передбачає чітке формулювання та розмежування компетенції органів влади на всіх рівнях (переважно країни з континентальною та змішаною муніципальними системами).

4) за способом визначення виокремлюють виконавчі органи місцевих громад, які передбачені в конституції держави та виконавчі органи, які передбачені іншими нормативно-правовими актами держави;

6. За цим критерієм цікавим є досвід Норвегії, оскільки в Конституції країни (1814 р.) відсутні норми про місцеве самоврядування, однак положення про органи місцевого самоврядування, зокрема і їх виконавчі органи, передбачені в першому в Європі законі про місцеве самоврядування (1837 р.)²⁸¹.

5) за формою державного устрою існують виконавчі органи місцевих рад унітарних та федеративних держав;

Варто зауважити, що в деяких децентралізованих унітарних державах (Велика Британія, Грузія, Данія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Португалія, Фінляндія, Шрі-Ланка) місцеві органи влади обираються населенням, а їх виконавчі органи мають право самостійно вирішувати більшість питань місцевого життя. Водночас у складі держави присутні автономії, що мають своє внутрішнє самоврядування, як правило, у сфері адміністративної діяльності²⁸².

7. Серед федеративних держав особливий досвід у сфері регулювання діяльності виконавчих органів місцевих громад мають Сполучені Штати Америки. Так, у США існує 50 різних муніципальних систем. Десята поправка до Конституції Сполучених Штатів Америки визначає, що всі повноваження, які не віднесені до федерального відання, закріплюються за окремими штатами. Таким чином, штати отримали можливість щодо втілення широкого спектра систем місцевого самоврядування. Водночас виконавчі органи управління штатів залишають за собою низку засобів та способів забезпечення державного

²⁸⁰ Там само. С. 288.

²⁸¹ Попко В. В. Система місцевого самоврядування в Королівстві Норвегія. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. Вип. 1. С. 62.

²⁸² Ковальчук Ю. М. Досвід зарубіжних країн із регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 39.

контролю, що часто призводить до залежності спеціальних округів та деяких штатів від державного фінансування та фактичного перебування під їх управлінням (наприклад, округ Колумбія)²⁸³.

б) за територіальним (географічно-територіальним) критерієм можна виділити виконавчі органи місцевих громад країн із континентальним географічним розташуванням і острівних країн;

8. Враховуючи даний критерій позитивний досвід має Японія, в якій досить поширеною є самостійність не тільки адміністративно-територіальних одиниць в цілому, спільноти, а й кожного окремого мешканця, що в свою чергу свідчить про достатньо розвинену самостійність територіальних одиниць та їх спроможності самостійно без впливу центральних органів вирішувати проблемні питання через свої виконавчі органи як шляхом власних сил, так і за допомогою волевиявлення громади територіальної одиниці²⁸⁴.

7) за історичними формами регулювання діяльності інституту місцевого самоврядування виділяють два напрямки – англосаксонська і континентальна моделі регулювання²⁸⁵.

Необхідно зазначити, що англосаксонська модель, яка ґрунтується на «теорії вільних громад», склалася в країнах з традиційно високим рівнем громадянських свобод, відносно слабкістю бюрократичного апарату і характеризується максимальним рівнем самостійності місцевого самоврядування та його виконавчих органів. У свою чергу континентальна модель місцевого самоврядування, що склалася в країнах з історично більш сильною роллю державного апарату, ґрунтується на державницькій теорії місцевого самоврядування і відрізняється поєднанням державного управління та самоврядування на місця²⁸⁶. Окрему увагу сучасним процесам у сфері місцевого самоврядування у Великій Британії присвятила Ю. О. Шпак, яка розкрила процеси реформування системи місцевого самоврядування²⁸⁷.

²⁸³ Петришин О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 202.

²⁸⁴ Грובהва В. П. Особливості органів місцевого самоврядування в Японії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 13. Том 1. С. 34.

²⁸⁵ Ключковський Ю. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: зміст і правова природа. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю, м. Львів, 20 груд. 2019 р. Львів, 2019. С. 37.

²⁸⁶ Луценко П. П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4 (51). С. 158–159.

²⁸⁷ Шпак Ю. О. Досвід реформування місцевого самоврядування у Великобританії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 10-1 (1). С. 82–84.

Також варто зауважити, що наведені вище історичні форми регулювання, не зважаючи на тривалий час їхнього розвитку, зберігають свій вплив на сучасність та стали фундаментом для побудови сучасних муніципальних моделей, тобто зберігають свою традиційність.

Узагальнюючи викладене вище, можна виокремити близькі до критеріїв України держави. Такими є країни, де органи місцевого самоврядування працюють за змішаною концепцією, в яких виконавчі органи місцевих рад мають подвійне функціональне призначення, діяльність яких врегульована позитивним методом правовим регулюванням та передбачена в конституції держави з децентралізованою унітарною формою державного устрою. На нашу думку, найближчою до таких критеріїв є Польща. І це попри те, що там запроваджена інша форма правління, ніж в Україні. Успішний досвід розвитку громад усіх рівнів спонукає до дослідження.

На наш погляд, дослідження досвіду реформування пострадянської моделі побудови адміністративно-територіального устрою, реформування моделі функціонування органів місцевого самоврядування в сусідній країні є найактуальнішим. Обґрунтовуємо свою позицію тим, що з Польщею нашу державу поєднує ціла низка геополітичних, культурних, релігійних, історичних та інших факторів та чинників.

Окрім того, досвід саме польської держави в реформуванні системи виконавчих органів місцевих рад та створенні спроможних громад є показовим для «молодих» членів Європейського Союзу. За умов подальшої інтеграції національного законодавства до стандартів Європейського Союзу вивчення цього досвіду є об'єктивно потрібним.

За таких умов спробуємо детальніше проаналізувати адміністративно-правові засади, що визначили нову модель організації виконавчих органів місцевих рад, їх організації, взаємодії та діяльності.

9. 01 січня 1999 р. польським законодавством введено триступеневий адміністративно-територіальний устрій: воєводство (województwo), повіт (powiat), гміна (gmina)²⁸⁸. Водночас діяльність кожного рівня місцевого самоврядування врегульовується відповідно законами «Про гмінне самоврядування»²⁸⁹, «Про самоврядування

²⁸⁸ Там само. С. 82-84.

²⁸⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst ujednolicony). Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> (дата звернення: 02.01.2023).

повітове»²⁹⁰ та «Про адміністративний уряд у регіоні»²⁹¹. Тобто виходячи із наведених джерел нормативне закріплення та реалізація трирівневої системи органів місцевого самоврядування відбувалася поступово: від нижчого до вищого рівнів (на основі принципів повсюдності та субсидіарності).

10. Існує рівнева система й органи, наділені владними повноваженнями, створюються на кожному з рівнів. Так, гміною управляє рада гміни, повітом – рада повіту, а воєводством – сеймик. Рада гміни обирається шляхом прямих виборів строком на 4 роки. Члени ради обирають свої виконавчі органи: правління і вйта, бурмістра (у малих містах) або президента (у великих містах), які несуть відповідальність за реалізацію завдань громади та є одноосібними представниками гміни²⁹².

11. Особливим є те, що в середині системи самоврядування не існує підпорядкованості та залежності. До того ж повітове самоврядування або воєводське самоврядування не має права контролювати діяльність виконавчих органів гмін.²⁹³

На сьогодні діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування Польщі має схожі до вітчизняних проблеми, зокрема в обох державах громадянське суспільство перебуває на стадії формування і не здатне повною мірою забезпечувати належне функціонування місцевого самоврядування. Проте, порівнюючи з Україною, Польща змогла сформувати дієву модель організації місцевого самоврядування і, що найважливіше, в коротші строки.

Зазначене відіграло важливу роль і в питанні інвестицій як зовнішніх, так і внутрішніх у процеси реформування територіальних громад та розбудову мережі саме самодостатніх територій. Окрім того відповідні інвестиції сприяли збільшенню надходжень до місцевих бюджетів, і, як наслідок – потужний соціально-економічний розвиток. Підтвердженням може стати та кількість трудових мігрантів з України, які успішно працюють, асимілюються в польській державі по всій її

²⁹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst ujednolicony). Internetowy System Aktów Prawnych : вебсайт. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578> (дата звернення: 02.01.2023).

²⁹¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206> (дата звернення: 02.01.2022).

²⁹² Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1(28). Ч. 2. Ст. 49.

²⁹³ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206> (дата звернення: 02.01.2023).

території. Одним із висновків, які ми вважаємо за необхідне відзначити, стане пропозиція подальших досліджень реформ місцевого самоврядування та вивчення досвіду діяльності виконавчих органів місцевих рад у Польщі.

Безумовно, важливо констатувати, що успіх реформування місцевого самоврядування більшості європейських країн, що колись входили до країн Варшавського договору й уже успішно пройшли процес реформування управлінської системи та перейшли на стандарти діяльності виконавчих органів місцевих рад, запроваджених у Європейському Союзі, а також для більшості країн Західної Європи, де ефективною є діяльність муніципальних органів, багато в чому безпосередньо залежить від дієвого антикорупційного законодавства.

Яскравим у цьому аспекті може видатися досвід реалізації антикорупційної політики Румунії, антикорупційні органи якої спромоглися доволі в короткий термін впровадити дієві механізми боротьби та запобігання корупції не тільки на загальнодержавному рівні, а й на рівні органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що успіх реформування місцевих рад в Україні та запровадження європейських стандартів буде прямо залежати від якнайшвидшої реформи антикорупційних органів.

Узагальнюючи зарубіжний досвід та сучасний процес реформування місцевого самоврядування в Україні можна констатувати, що для організації та діяльності всієї системи місцевого самоврядування базового рівня необхідно сформувати дієві виконавчі органи, які мають стати надійним інструментом для реалізації завдань місцевого самоврядування та відповідати на сучасні виклики, що стоять перед громадою. В Україні відбувається процес імплементації основних принципів діяльності виконавчих органів місцевих рад за зразком провідних європейських держав, досвід яких може бути впроваджений у національну правову систему.

Необхідно чітко визначити та розмежувати їх повноваження, нормативно врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю в муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи їх діяльності, що є притаманним для європейських правових систем. Також чималу роль відіграє і формування громадянського суспільства, адже в Україні на сьогодні досить гостро стоїть проблема безпосередньої участі та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. З іншого боку, для належного контролю за діяльністю виконавчих органів місцевих рад у контексті впроваджуваних реформ територіального

устрою та системи місцевих органів виконавчої влади, державних адміністрацій тощо важливим видається якнайшвидше запровадження інституту префектів в Україні, що дозволить моніторити діяльність виконавчих органів на предмет законності прийнятих рішень та посилити їх відповідальність за належне виконання повноважень у всіх сферах.

З-поміж останніх комплексних досліджень, присвячених питанню місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, відзначимо працю А. В. Мариніва «Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій республіці»²⁹⁴. Автор у праці аналізує генезу та сучасний стан муніципально-правової доктрини та її вплив на децентралізацію і місцеве самоврядування у Франції, аналіз змісту конституційно-правового статусу територіальних колективів у ній дав змогу з'ясувати систему, порядок формування, компетенцію виконавчих органів місцевого у французькій системі самоврядування.

Суб'єктний склад органів місцевого самоврядування у Франції сформовано у триланкову систему: комуна, департамент, регіон; натомість кантон і округ, які також входять до системи адміністративно-територіального устрою, не є територіальними колективами і не мають власних органів місцевого самоврядування²⁹⁵.

Основними нормативними засадами діяльності регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування у Франції є: Конституція 1958 р., законодавчі акти (передусім Загальний кодекс територіальних колективів 1996 р.) та інші джерела права органів виконавчої і судової влади, органів місцевого самоврядування. В аспекті проведення реформи децентралізації в Україні можемо провести паралелі з уже наявним досвідом Франції: а) конституційний рівень, б) кодифікація муніципального законодавства; в) укрупнення низового рівня місцевого самоврядування; г) впровадження повноцінного самоврядування на регіональному рівні, визнання за регіонами статусу територіальних колективів; д) наділення виконавчими повноваженнями місцевих рад регіонального рівня; е) дуалістична модель розподілу компетенції на всіх трьох рівнях місцевого самоврядування; є) обмеження префекта повноваженнями щодо нагляду на місцевому рівні й керівництва деконцентрованими службами, а також його деполітизація; ж) поєднання практики об'єднання територіальних громад

²⁹⁴ Маринів А. В. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій республіці : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2018. 18 с.

²⁹⁵ Там само. С. 5.

з посиленням міжмуніципального співробітництва, зокрема зі створенням міжмуніципальних об'єднань²⁹⁶.

Заслужують на увагу праці В. Р. Нестора, присвячені порівняльно-правовому аналізу міського самоврядування в Україні та Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії^{297 298}.

Серед ключових чинників ефективного розвитку громад та відповідного управління місцевими справами А. А. Куюмджиева вважає електронне урядування та використання відповідних технологій у вирішенні місцевих справ зокрема. Прагнучи забезпечити більшу прозорість і відповідальність своєї роботи, британські виконавчі органи місцевої влади широко застосовують засоби інформаційних технологій. З цього погляду успішним прикладом може послужити проєкт «Любіть чисті вулиці» [LoveCleanStreets], який дозволяє мешканцям лондонського передмістя Льюїшем надсилати текстові або електронні повідомлення про місцеві проблеми, які потребують втручання органів влади. На вебсайті місцевого органу влади з'являються зображення, які дають змогу мешканцям передмістя стежити за тим, які заходи вживаються для усунення недоліків. Успіх проєкту обумовив поширення цієї ініціативи на все Сполучене Королівство²⁹⁹.

Таким чином, провівши аналіз зарубіжного досвіду регулювання (реформування) системи місцевого самоврядування низки країн Європи та світу, зразки яких уже давно виступають основою для українського законодавця, можна зробити висновок, що ключовими напрямками для нашої держави у проведенні реформи децентралізації мають стати такі:

1) Належне публічно-правове регулювання інституту місцевого самоврядування (що потребуватиме узгодження норм Конституції України з суспільно-політичними процесами в державі);

2) Значна частина держав використовує кодифіковані джерела права, що безумовно є найбільш раціональним та комплексним нормативним регулюванням. Для України є теж нагальна потреба в

²⁹⁶ Там само. С. 17.

²⁹⁷ Нестор В. Р. Класифікація міст: досвід України та Сполученого королівства Великобританії і Північної Ірландії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2020 № 45. С. 32.

²⁹⁸ Нестор В. Р. Міське самоврядування в Україні та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: компаративне дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 434 с.

²⁹⁹ Куюмджиева А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства. С. 94. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/75885.pdf> (дата звернення: 02.01.2022)

кодифікації національного законодавства у сфері місцевого самоврядування;

3) Побудову системи місцевого самоврядування більшість держав обрали саме трирівневу систему, яка знайшла багато прихильників і в нашої державі, втім на сьогодні так і не внормована така структура;

4) Максимальна імплементація норм міжнародних стандартів у національне законодавство, уніфікацію форм та методів, що застосовуються у процесі організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад;

5) Прискорення процесів цифрової трансформації суспільства, автоматизація систем управління та надання послуг населенню. Максимальне включення елементів діджиталізації в сучасних українських реаліях – є перспективний шлях, який ми маємо використати на стадії децентралізаційних процесів.

6) Прискорення реформування антикорупційних органів; запровадження посиленої відповідальності за корупційні правопорушення посадовими та службовими особами виконавчих органів місцевих рад всіх рівнів;

7) Запозичення позитивного досвіду реформування виконавчих органів місцевих органів на базовому рівні з урахуванням специфіки форм української держави, її адміністративно-територіального устрою, бюджетної системи та її можливостей.

3.2. Шляхи вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні

Процес реформування системи органів місцевого самоврядування в Україні відбувається тривалий час. Фактично з прийняттям Конституції України у 1996 році та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у 1997 році розпочато системну зміну структури місцевого самоврядування в Україні. Відзначаємо перманентність змін чинного законодавства щодо регулювання діяльності місцевих рад, що у свою чергу багато в чому зумовлює кількість та системність здійснюваних в Україні наукових досліджень з проблем місцевого самоврядування й цього дослідження зокрема.

Під час проведення нашого дослідження на основі аналізу системи наукових джерел та аналітичних матеріалів громадських інституцій та

інших джерел можна стверджувати, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні потребує вдосконалення. Для формування ідеальної моделі багаторівневого децентралізованого управління в системі місцевого самоврядування та посилення ролі об'єднаних територіальних громад у цих процесах вимагається подальша систематизації (бажано кодифікованій) адміністративно-правового регулювання.

Аналіз змісту наведених у підрозділі 3.1. нашого дослідження наукових праць дає можливість зрозуміти, що досвід країн Західної Європи та Північної Америки свідчить про те, що необхідно використовувати комплексний підхід у вирішенні питань щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні у тандемі з впровадженням інноваційних управлінських технологій, форм та методів, організаційними механізмами та відповідним адміністративним інструментарієм.

Продовжуючи компаративістське порівняння процесу регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні зарубіжних країн стверджуємо, що для західної ліберально-демократичної традиції характерним є акцент на сильне та спроможне місцеве самоврядування стосовно його правових та фінансово-економічних гарантій. Відповідні принципи діяльності виконавчих органів місцевих органів влади сприяють залученню широких верств населення до управління місцевими справами, розподілу відповідальності за стан справ у громаді, підготовці відповідних управлінських рішень та покращення якості життя населення.

В одній із колективних праць з проблем місцевого самоврядування автори констатують, що стабільний розвиток суспільства та ефективне функціонування держави вимагає забезпечення збалансованості загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперацію та координацію цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади³⁰⁰.

Також велику роль відіграє фактор громадянського суспільства та розвитку його елементів. Об'єктивно, для більшості країн характерними є проблеми у відносинах між державними службами і службами місцевого самоврядування, з одного боку, та з громадянами – з іншого, які не задоволені рівнем надання адміністративних послуг, якістю надання адміністративних послуг та невідповідністю сучасним вимогам і

³⁰⁰ Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

нормам надання адміністративних послуг у різних адміністративно-територіальних одиницях. Така тенденція притаманна насамперед громадам базового рівня селищних та сільських територій. Для України вирішення відповідної проблеми на рівні Президента України та Кабінету Міністрів України вбачається в розвитку інформаційних та інтерактивних форм, інформаційно-комунікаційних технологій управління із максимальним запровадженням такої форми діяльності (надання послуг), як діджиталізація. Як не банально це звучить, проте важливим є впровадження сучасних адміністративно-правових форм регулювання здійснення тендерних закупівель відповідних товарів та послуг інформаційно-телекомунікаційного характеру, що пришвидшить процес діджиталізації територіальних громад базового рівня, передусім селищних та сільських територій. Про проблеми діджиталізації місцевих рад базового рівня в Україні вже йшла мова вище. Можна однозначно стверджувати, що розвиток інформаційних технологій та максимальне поширення інформаційних мереж (зокрема інтернету) сприятиме вирішенню питань набуття адміністративних послуг на вказаних територіях.

На сьогодні можна констатувати, що Уряд активно здійснює державну політику в зазначеній сфері. Органом управління у сфері діджиталізації є Мінцифри (про нього вже йшла мова в підрозділі 2.1.).

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2021 р. № 453 затверджено Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення доступності широкосмугового доступу до Інтернету в сільській місцевості.³⁰¹

На підставі вказаної Постанови Кабінету Міністрів України виконавчим органам місцевих рад в інтересах громад необхідно було подати офіційні клопотання про надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів до 28 травня 2021 року. Рішенням Уряду від 09 червня 2021 року розподілено кошти державного бюджету інтернет-субвенції для 670 громад.³⁰² Крім того, для кожного з них за рахунок субвенції буде проведено оптоволоконне

³⁰¹ Питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення доступності широкосмугового доступу до Інтернету в сільській місцевості : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 р. № 453. *Офіційний вісник України*. 2021. № 40. Ст. 2364.

³⁰² Про затвердження розподілу коштів інтернет-субвенції для 670 громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 червня 2021 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-zatverdiz-rozpodil-koshtiv-internet-subvenciyi-dlya-670-gromad> (дата звернення: 02.01.2022).

з'єднання для забезпечене покриття Wi-Fi-мережею низки закладів соціальної та культурної інфраструктури. Особливо це стосується закладів освіти та соціальної сфери, які підключені за кошти субвенції та отримують безкоштовний швидкісний інтернет до кінця 2022 року.

Своїм розпорядженням від 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України визначив адміністративні центри та території громад областей. Унаслідок у країні створено 1469 територіальних громад, а субвенції отримали 670 громад.

Отже, реалізувати фінансово-бюджетну можливість спромоглися лише 45% територіальних громад. У межах проведення різних етапів дослідження відбулися консультації, співбесіди на рівні низки територіальних громад Кіровоградської області за участю громадських інституцій з питань сприяння діяльності та розвитку територіальних громад, а також під час участі в науково-практичних семінарах та конференціях з нашої проблематики були отримані відомості щодо проблеми реалізації вказаної у постанові програми Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2021 року № 453. Як зазначали представники виконавчих органів місцевих рад різних рівнів, однією із нагальних проблем є питання інформування виконавчих органів місцевих рад про наявність відповідних програм Уряду. Іншими словами, нерідко виявлявся факт про те, що представники не знали про таку можливість, якою безсумнівно би скористалися.

Вказане дає підставу сформулювати окремі висновки:

1) Посилити відповідним центральним органам виконавчої влади (Мінцифрі та Мінрегіону) інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо положень вказаної постанови (та інших), адже виявлено приклади необізнаності виконавчих органів громад про її реалізацію, і як наслідок більшість громад не подали заявки (клопотання) на Портал «Дія»;

2) Уніфікувати в програмі питання строків оголошення про наступні етапи здійснення програми та посилити координаційну діяльність підрозділів Мінцифри з питань сприяння широкої участі територіальних громад сільської місцевості в ній;

3) Провести роботу з підвищення кваліфікації службовців виконавчих органів місцевих рад з питань рівня володіння знаннями у сфері інформатизації.

Про проблему рівня підготовки службовців усіх рівнів у своїй роботі актуалізовував увагу В. П. Петренко. Ще у 2009 році ним була

запропонована управлінська парадигма «інтелектуалізованому суспільству – інтелектуалізоване управління»³⁰³.

Якщо ж трохи видозмінити цю формулу, то доцільно її сформулювати як «інтелектуалізованому суспільству – інтелектуалізоване обслуговування і послуги». Це свідчить про те, що державні службовці і працівники органів самоврядування повинні здійснювати управлінську діяльність, орієнтуючись на нові пріоритети та принципи суспільства, оновлені вимоги та побажання.

Про проблеми та прогалини законодавства при регулюванні проходження державної служби в Україні зазначав Ю. О. Дрозд, вказуючи у своїй монографії на проблемні аспекти співвідношення норм трудового та адміністративного права.³⁰⁴

Реінжиніринг, реформування та вдосконалення відповідних служб на всіх рівнях системи державного управління, а в контексті цього дослідження – на рівні виконавчих органів місцевих рад, повинні бути орієнтованими на викорінення із суспільної практики традиційних технологій «сильної держави», «влади закону» і «авторитету чиновника», які в багатьох випадках продовжують некваліфіковано і сліпо втручатися в соціальну дійсність громадян, діючи від імені органу, в якому працюють і виконують покладені цьому органу (а не службовцю) повноваження³⁰⁵.

Доволі часто суб'єкти владних повноважень свавільно використовують свої владні повноваження, відходячи від принципу функціонування публічної влади, закріпленому в частині 2 статті 19 Конституції України. Як результат, це призводить до того, що видані відповідним органом рішення не відповідають основоположним засадам та принципам публічної служби, тим самим ставлячи під загрозу репутацію виконавчого органу місцевої ради.

На сьогодні в державно-управлінській системі існує нагальна потреба в компетентних, неупереджених працівниках у кадровому наповненні виконавчих органів місцевих рад задля необхідного управління та якісного прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Належне функціонування системи виконавчих органів місцевих рад в Україні вимагає постійної оптимізації кадрів.

³⁰³ Петренко В. П. Управління використанням інтелектуальних ресурсів соціально-економічних систем : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03. Львів, 2009. С. 4.

³⁰⁴ Лис А. Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 43–50.

³⁰⁵ Лис А. Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 47–48.

Як зазначає О. Б. Лис, оцінка та вдосконалення професіоналізму, моральності і ментальності «слуг народу» є пріоритетним і найбільш актуальним науковим завданням у відповідній сфері досліджень³⁰⁶.

З цього приводу зауважимо, що в Україні нагальною є потреба реформування системи підготовки, стажування та підвищення кваліфікації кадрів виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Перелік проблемних питань у діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні доволі широкий, і характер вказаний проблем багатогранний. Зазначене об'єктивно зумовлює необхідність відповідної кадрової фаховості в різних питаннях адміністративної діяльності виконавчих органів, серед яких найбільшчими є питання правового, фінансового, економічного, екологічного, соціального та іншого характеру. Про функції та завдання, що стоять перед виконавчими органами місцевих рад на базовому рівні в Україні, мова йшла в першому розділі. На базовому рівні типовою є ситуація, за якою у відділі працює 1-2 особи, які здійснюють весь спектр функцій та завдань за галузевим напрямком. Як правило, вказані посадовці місцевих рад мають якусь одну освіту і вирішення питань не за спеціальністю об'єктивно викликають труднощі фахового характеру. Зрозумілою та об'єктивною є кадрова ситуація в сільській місцевості, звідки молодь активно виїжджає, а працевлаштування на відповідні посади підготовлених фахівців є сучасною проблемою, вирішення якої перебуває в розробці та більшість місцевих рад базового рівня не спроможні їх вирішувати фінансово та організаційно.

На адміністративно-правовому рівні професійне навчання посадових осіб виконавчих органів місцевих рад здійснюється відповідно до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад³⁰⁷.

Відповідно до п. 6 вказаного Положення учасники професійного навчання можуть реалізовувати своє право на професійне навчання через:

³⁰⁶ Там само. С. 47.

³⁰⁷ Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.11.2022)

підготовку – успішне виконання учасниками професійного навчання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;

підвищення кваліфікації – набуття учасниками професійного навчання нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань;

стажування – набуття учасниками професійного навчання практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у професійній діяльності або галузі знань;

самоосвіту – самоорганізоване здобуття учасниками професійного навчання певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, дозволяям³⁰⁸.

Дослідивши систему професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад нами зроблено висновок, що потребують деталізації положення Постанови Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 р. № 106 у частині професійного навчання старост, що є найбільш проблемним питанням у контексті нашого дослідження на момент формування старостинських округів (до жовтня 2021 року), а також керівників структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Вивчаючи досвід вирішення зазначених проблем виділено позитивну практику зовнішнього залучення (аутсорсингу) фахових структур для виконання відповідних функцій та завдань на платній основі за рахунок власних коштів, коштів відповідних програм, що виділяються з державного бюджету та грантових програм. У практиці багатьох виконавчих органів місцевих рад є активне залучення на тендерних умовах зовнішніх послуг правового, фінансового, економічного, інформаційного, інноваційного характеру та інших за рахунок коштів місцевих бюджетів. Закупивши відповідні послуги, виконавчі органи мають можливість отримати відповідний результат на тому рівні, на якому цього вимагає сьогодення³⁰⁹. Позитивною є участь виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні у

³⁰⁸ Там само.

³⁰⁹ Майданчики Прозоро. URL: <https://prozorro.gov.ua/search/tender> (дата звернення: 02.01.2023).

відповідних державних програмах та грантах, за рахунок чого забезпечуються відповідні потреби. У практиці діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні на Кіровоградщині відзначено низку яскравих прикладів залучення зовнішніх коштів до місцевого бюджету за рахунок грантів. Проте широкого розповсюдження ця практика не має, що багато в чому зумовлено відсутністю відповідного інформування, низькими можливостями інформаційних систем та не відповідності кадрового потенціалу виконавчих органів місцевих рад. І саме на базовому рівні зазначена проблема є характерною.

Вважаємо, що на сучасному етапі діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні об'єктивною є потреба впровадження державою відповідних практик з підвищення кваліфікації посадовців виконавчих органів місцевих рад саме базового рівня в Україні шляхом запровадження курсів підвищення кваліфікації на державному, регіональному та локальному рівнях. З іншого боку, необхідно поширювати та підтримувати практику функціонування громадських інституцій, чия статутна діяльність спрямована на співпрацю з територіальними громадами базового рівня та з їх виконавчими органами з питань сприяння розвитку територій, надання адміністративних послуг, розвитку інфраструктури іншого економічного розвитку, соціального, медичного, культурного забезпечення потреб громад.

Україна перебуває у процесі реорганізації та модернізації процесів і процедур надання адміністративних послуг населенню, зокрема й виконавчими органами місцевих, за різними напрямками. Цей процес є досить довгим та потребує уніфікації. Проте вже сьогодні можна спостерігати тенденцію до розвитку системи надання адміністративних послуг виконавчими органами місцевих рад.

Так, наприклад, за останні роки значно розширено кількість центрів надання адміністративних послуг, впроваджено Єдиний державний портал адміністративних послуг, реалізовано Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року тощо³¹⁰.

Слід зазначити, що напрямами реформування діяльності виконавчих органів місцевих рад у частині надання публічних послуг є:

³¹⁰ Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.01.2023).

збільшення кількості адміністративних послуг, утім потребує уніфікації та врегулювання система надання адміністративних послуг, делегування органам місцевого самоврядування комплексу базових адміністративних послуг, завершення процесу реформування територіальної організації місцевого самоврядування, спрощення процедур, оптимізація витрат на державний апарат, подолання корупції тощо.

Шляхи реформування виконавчих органів місцевих рад у сфері надання публічних послуг передбачають:

- територіальне наближення надання адміністративних послуг до жителів територіальних громад. На нашу думку, їх потрібно максимально делегувати виконавчим органам місцевих рад базового рівня. В цьому контексті в Україні напрацьовано декілька підходів щодо моделей їх організації і діяльності³¹¹;

- чіткий розподіл повноважень та функцій між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг; визначення міри та видів відповідальності надавачів послуг;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов щодо надання адміністративних послуг та підвищення рівня компетентності та професіоналізму кадрів тощо.

Продовжуючи аналіз відповідних положень адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад зауважимо, що однією із нагальних проблем у належному (системно та структурно) здійсненню виконавчих дій та процедур виконавчими органами місцевих рад (усіх рівнів) є консолідоване законодавче регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад. На практиці виникає чимало проблемних питань щодо відповідного їх застосування.

Як приклад можемо навести ситуацію, що мала місце в діяльності Бобринецької міської ради на початку 2021 року. Так, за дорученням міського голови секретар міської ради власноруч здійснила дії з підписання та передачі на реалізацію декларації про соціальне партнерство (вчинивши розпорядчі дії щодо юридичного оформлення спонсорської допомоги – придбання підприємцем обладнання для міської лікарні). За вказаним фактом внесено відомості до Єдиного

³¹¹ Як інтегрувати у ЦНАП адміністративні послуги соціального характеру. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/687/Integratsiya-poslug-sotsialnogo-harakteru_15.01.pdf (дата звернення: 02.01.2023).

державного реєстру досудових розслідувань, а слідство з даної справи триває.

На наш погляд, один із найбільш ефективних механізмів удосконалення законодавства, усунення колізій та прогалин можна здійснити шляхом систематизації законодавства, а саме кодифікації.

За останній час прийнято та впроваджується законодавчий акт, який тривалий час не вдавалося прийняти. Відповідно, Законом України «Про адміністративну процедуру» законодавець прагне врегулювати відносини, у тому числі за участю виконавчих органів місцевих рад, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів³¹². Проте, усунути на теперішній час всі колізії та прогалини не вдається.

Сфера публічної діяльності виконавчих органів місцевих рад (усіх рівнів, зокрема базового) потребує упорядкування. Таке упорядкування в адміністративному праві має назву «адміністративне спрощення». Суть такого спрощення полягає у скасуванні окремих адміністративних послуг та спрощення процедур. Це б значно оптимізувало витрати на виконавчий апарат та знизило рівень корупції, оскільки ця проблема потребує системного реформування.

Доцільною є думка Є. О. Легези, який наголошує, що основними напрямами державної політики у сфері здійснення публічної діяльності мають бути:

- 1) дерегуляція та адміністративне спрощення, тобто загальне скорочення кількості публічних послуг;
- 2) децентралізація базових публічних послуг, тобто їх делегування органам місцевого самоврядування;
- 3) впорядкування відносин з оплатою публічних послуг та подолання корупції³¹³.

У межах нашої проблематики можемо наголосити на потребі у кодифікації в двох напрямках: по-перше, об'єднати норми, що врегульовують різні аспекти місцевого самоврядування, в межах Кодексу України про місцеве самоврядування; по-друге, завершити роботу над розробкою Адміністративно-процедурного кодексу України.

³¹² Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. // Голос України від 15.06.2022 р. № 123.

³¹³ Легеза Є. О. Діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Journal «ScienceRise:JuridicalScience»*. 2018. № 2 (4). С. 10.

Уніфікація, спрощення та оптимізація порядку організації здійснення публічного управління досить давно є предметом уваги законодавця. Перша спроба була у 2001 році, коли проєкт № 8413 Адміністративно-процедурного кодексу України (далі – АПКУ) було прийнято до розгляду Верховною Радою України. 29 грудня 2001 року було зареєстровано проєкт Кодексу, який мав установити порядок діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших органів та посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту прав і свобод фізичних осіб та охоронюваних законом інтересів юридичних осіб³¹⁴. Проте розгляд цього проєкту парламентом не відбувся.

Наступною була спроба прийняти проєкт АПКУ у 2012 році. Суб'єктами законодавчої ініціативи було запропоновано проєкт Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03 грудня 2012 року³¹⁵ запропонований АПКУ, який мав містити сучасні підходи у сфері публічного управління, сформувати чіткі та прозорі процедури взаємодії виконавчого органу місцевої ради з особою, адже саме на реалізацію прав та свобод останньої спрямована сама сфера діяльності виконавчого органу місцевої ради³¹⁶. Згодом проєкт АПКУ № 11472 було відкликано.

На думку суб'єктів законодавчої ініціативи, розробка проєкту Кодексу спрямована на реалізацію положень Конституції України, згідно з якими основним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.³¹⁷ Важко не погодитися з позицією авторів законопроєкту, адже однією з найважливіших гарантій забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади.

В адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, тому прийняття проєкту Кодексу дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами. Кодекс

³¹⁴ Проєкт Адміністративно-процедурного кодексу України № 8413 від 29.12.2001 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=11716 (дата звернення: 02.01.2023).

³¹⁵ Там само.

³¹⁶ Там само.

³¹⁷ Там само.

дозволить зробити діяльність органів влади впорядкованою, а становище приватних осіб – захищеним.

Кодекс має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньоуправлінської діяльності органів влади та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою, що дозволить забезпечити рівність осіб перед законом та забезпечить ефективність здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади³¹⁸.

Вважаємо, що й на сьогодні нагальною залишається потреба прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. Впровадження норм вказаного кодифікованого акта дозволить на законодавчому рівні врегулювати порядок діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в частині їх відносин з фізичними та юридичними особами. Це дозволить захистити права і законні інтереси особи у відносинах з державою, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищить ефективність роботи органів влади.

Наступним важливим кроком у врегулюванні системи місцевого самоврядування в нашій державі має стати кодифікація сукупності норм, що врегульовують зазначену галузь, тобто розробка та прийняття Кодексу України про місцеве самоврядування (далі – КУМС). Хоча базовий Закон «Про місцеве самоврядування» довів за останні більш ніж 20 років з часу його ухвалення свою дієвість, утім одночасно з цим він зазнав суттєвих змін та доповнень, а вся система нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування поступово збільшується, врегульовуючи все нові сфери. Тому виходячи із позиції, що найбільш ефективним і стабільним правовим регулюванням відзначаються кодифіковані галузі права, ми наголошуємо на потребі кодифікації системи джерел права в галузі місцевого самоврядування як одній із фінальних стадій реформи децентралізації.

Ми усвідомлюємо, що цей процес може бути тривалим і не завжди закінчується введенням в дію такого закону (як приклад, той же Адміністративно-процедурний кодекс, потреба в якому є, втім парламентом він досі не ухвалений)

³¹⁸ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 (дата звернення: 01.05.2021).

Наступним важливим чинником підвищення ефективності в діяльності виконавчих органів місцевих рад має стати прискорення реформи антикорупційних органів.

У дослідженні не стояло завдання розкривати зміст адміністративно-правового регулювання зазначеного аспекту. Проте один момент заслуговує на відповідну увагу. Мова йде про уповноважені підрозділи та уповноважених посадових осіб у розумінні статей 13-1 та 64 Закону України «Про запобігання корупції»³¹⁹. Аналіз вказаних положень дає підстави стверджувати, що на рівні виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні тільки в міських радах утворюються (визначаються) уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції. Що стосується відповідних підрозділів (уповноважених осіб) на рівні селищних та сільських рад, то в Законі України «Про запобігання корупції» відсутні відповідні положення.

Вважаємо, що політика держави у питаннях запобігання, боротьби та виявлення корупції має бути безкомпромісно та категоричною, адже, на нашу думку, корупція в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні є одним із основних (чи не визначальним) стримуючим фактором при створення спроможних та самодостатніх сільських та селищних громад.

У продовження аналізу проблеми законності в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні варто згадати один із актуальних інститутів, конституційне впровадження в національну практику якого очікується та обговорюється тривалий час. Однією з новел у питаннях забезпечення законності на місцевому рівні є інститут префектів. Про законопроектну діяльність у питаннях прийняття відповідного закону вже йшла мова в підрозділі 1.3. Після реформування інституту прокуратури та скасування наглядової функції останніх склалася практика, за якої ефективний контроль за законністю дій, рішень та бездіяльності виконавчих органів місцевих рад усіх рівнів фактично відсутній. Аналіз зарубіжного досвіду діяльності інституту префектів у провідних країнах світу, і насамперед у Польщі та Франції, дає підстави констатувати про його ефективність та важливість. Створення інституту префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування передбачено проектом Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо

³¹⁹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст.2056.

децентралізації влади)» від 01 липня 2015 року №2217а, а повноваження префектів були прописані в статтях 118, 119 документа³²⁰.

На думку експертів, запропоновані вказаним законопроектом зміни повністю відповідає європейським та міжнародним стандартам, ураховують відповідні висновки і зауваження Венеціанської комісії та дають змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні³²¹.

Проте після чотирирічної законопроектної роботи вказаний документ було відкликано. Незважаючи на відсутність у сучасному політичному середовищі позиції щодо запровадження інституту префектів в Україні, вважаємо, що запровадження такого інституту є вкрай важливим у контексті необхідності здійснення контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, та їх виконавчих органів на всіх рівнях зокрема.

Крім того, в контексті проблеми законності діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні хочемо звернути увагу на питання затвердження штатного розпису місцевих рад. Об'єктивно, рішення про його штатний розпис приймає голова. Адміністративно-правові засади визначення положень про створені відділи, посадових інструкцій спеціалістів відділів та управлінь виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні приймається місцевою радою шляхом прийняття рішення. В основі рішення суб'єктами ініціативи пропонується затвердити відповідні штатні розписи, виходячи з перспективних завдань, зумовлених політичними передумовами місцевих виборів. Часто формування штатного розпису виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні відбувається під впливом місцевих політичних еліт, без урахування бюджетних можливостей територіальних громад.

Відповідно не рідко має місце формування виконавчих органів місцевих рад без урахування бюджетних можливостей ради та відповідних фінансових умов діяльності даної територіальної громади. Тому наступною проблемою відзначають безпідставне затвердження

³²⁰ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону 2217а від 01.07.2015 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 02.01.2023)

³²¹ Беззуб І.О. Введення інституту префектів в Україні: користь чи загроза для місцевого самоврядування. URL: http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vedennya-institutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 02.01.2023).

штатів виконавчих органів місцевих рад, що нерідко зумовлене суб'єктивними умовами їх формування.

Серед ключових питань адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні виділяємо проблему реформування адміністративно-територіального устрою.

Аргументом на користь проведення реформи серед інших зазначених у роботі аспектів є також те, що інтегрування України до Європейського співтовариства ставить питання про відповідність адміністративно-територіального устрою держави європейським принципам організації управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування.

Щодо наукової літератури, то тут трапляються аналітичні матеріали, які яскраво відображують проблеми побудови діючої моделі адміністративно-територіального рівня та показники й характеристики, що підтверджують необхідність її реформування.

До основних проблем системи адміністративно-територіального устрою України, що зумовлюють необхідність його реформування, відносять:

- надмірну кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що знижує ефективність управління територіями;
- деградацію системи сільського розселення та прискорену депопуляцію населення в малих сільських радах;
- невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць та їхнього кадрового, ресурсного та організаційного потенціалу;
- складну та ієрархічно невпорядковану структуру адміністративно-територіального устрою: наявність у складі адміністративно-територіальних одиниць інших одиниць цього ж рівня, розривність території адміністративно-територіальних одиниць, нерівномірна доступність та віддаленість від адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці;
- законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць: відсутність єдиної системи та порядку віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; існування таких адміністративно-територіальних одиниць, як селище міського типу, сільрада, селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах;
- відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення частини меж

таких одиниць без урахування місцевих географічних та інших факторів, відсутність відповідних картографічних матеріалів³²².

Підтримуючи вказану позицію автора відзначаємо, що вирішення проблем адміністративно-територіального устрою полягає в глибинному реформуванні, насамперед на конституційному рівні.

Про сучасний стан адміністративно-правового регулювання питань адміністративно-територіального устрою та його прогалини, недостатність та суперечливість уже йшла мова в розділі 1. Маємо відзначити, що здійснений аналіз вказаної проблеми дає підстави стверджувати, що адміністративно-правові засади реформування адміністративно-територіального устрою мають постати окремим науковим дослідженням, адже політичні, економічні, демографічні, соціально-економічні та інші аспекти підтверджують таке узагальнення.

Системний підхід до проведення реформи передбачає обґрунтування цілісної моделі адміністративно-територіального устрою: визначення кожного рівня адміністративно-територіальних одиниць, критеріїв їхнього формування, етапів та часових меж для впровадження реформи, чіткого переліку завдань для кожного етапу. Такий підхід можна забезпечити прийняттям концепції реформи адміністративно-територіального устрою та програми заходів з її реалізації

Забезпечення ефективності проведення реформування адміністративно-територіального устрою багато в чому залежить і від позиції та програми діяльності центральних органів виконавчої влади. Як відомо, за належний розвиток територій відповідає Міністерство розвитку громад та територій³²³. Проте за розробку відповідного інституційного забезпечення має відповідати вся політична еліта суспільства. В умовах наявної політичної монобільшості є можливість врешті-решт розробити та впровадити відповідні зміни до чинного законодавства.

Отже, в якості узагальнення можна констатувати, що для організації ефективного базового рівня місцевого самоврядування необхідно сформувати дієві виконавчі органи, які мають стати надійним інструментом для реалізації завдань місцевого самоврядування та відповідати на сучасні виклики, що стоять перед громадою. При цьому необхідно чітко визначити та розмежувати їх повноваження, нормативно

³²² Павлюк А. П. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. С. 4–5. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-06/reformaATU.pdf> (дата звернення: 02.01.2022).

³²³ Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.09.2019 р. № 197. *Офіційний вісник України*. 2014. №51. Ст. 1345.

врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю в муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи їхньої діяльності. Рівень підвищення ефективності в діяльності виконавчих органів місцевих рад безпосередньо залежить від ефективності реформи антикорупційних органів та мінімізації проявів корупції на рівні міських, селищних та сільських рад.

ВИСНОВКИ

Від реформи місцевого самоврядування очікують відповідних змін, що проявляться у підвищенні ефективності діяльності виконавчих органів місцевих рад. Для цього в Україні прийнято значний нормативно-правовий масив. Результатом проведених у 2020 році місцевих виборів стало формування нових органів місцевого самоврядування, що здійснює свою діяльність за нових засад адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад. Особливої уваги приділено особливостям адміністративного правового регулювання діяльності вказаних органів в місцевих радах базового рівня.

У монографії наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності й особливостей адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, шляхом виявлення загальних та специфічних проблем досліджуваного інституту, а також вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності його адміністративно-правового регулювання, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Аналізуючи періодизацію основних етапів розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні зроблено висновок, що вона потребує вдосконалення. При цьому потрібно врахувати особливості держав (державних утворень), які існували в різні етапи нашої історії. Важливим результатом проведеного аналізу історико-правових засад розвитку законодавства з регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на території України вважаємо формування відповідної періодизації основних етапів становлення місцевого самоврядування та його виконавчих органів:

1) Античний період. У цей час на території України формувалися держави кimmerійців, скіфів, сарматів та грецьких полісів у Північному Причорномор'ї (XV ст. до н.е. – V ст. н.е.);

2) Період Київської Русі (II пол. IX – сер. XIII ст.);

3) Галицько-Волинська держава – новий етап у розвитку української державності та системи місцевого самоврядування (кінець XII – перша половина XIV ст.);

4) Литовський період (XIV – XVI ст.);

5) Період перебування українських земель у складі Речі Посполитої (1569 – 1795 pp.);

6) Входження українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперій (кінець XVIII – початок XX ст.);

7) Період Національно-визвольної революції 1917-1921 рр.;

8) Радянський період (1922-1991 рр.);

9) Період Незалежності. Зроблено висновок, що Європейський цивілізаційний вимір в історії України чітко простежується з античних часів, і саме в контексті дослідження територіального устрою, адміністративної моделі управління та побудови організації влади на місцях вказаний висновок виглядає обґрунтованим.

В ході аналізу правової природи виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні запропоновано сформулювати їх поняття. Відповідно до законодавства про місцеве самоврядування, виконавчі органи місцевих рад на базовому рівні в Україні створюються сільськими, селищними, міськими радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами в межах, визначених Конституцією України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами.

Окрім того, запропоновано авторське поняття базового рівня адміністративно-територіального устрою України, який визначено як зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками система сільських, селищних та міських громад, які є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування та формування і діяльності органів місцевого самоврядування в селах, селищах та містах України. Констатовано, що інститут виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні перебуває в стадії формування. Відповідно, надалі в роботі запропоновано шляхи вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Дослідження правової природи таких понять, як «громада» та «адміністративно-територіальна одиниця» породило висновок, що відповідні терміни закріплені лише у проєктованому законодавстві.

Функціональний набір кожної громади може бути розширений або вдосконалений з урахуванням специфіки відповідної громади. Система функцій, не може мати імперативний характер для реалізації в кожній громаді, а виконавчі органи повинні мати автономію у визначенні інших функцій, виконання яких є важливим для відповідної громади.

Для загальнотеоретичної юриспруденції функції виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні можуть розумітися як

напрямки впливу останніх на суспільні відносини, які складаються у процесі життєдіяльності територіальної громади. Вони зумовлені особливою природою джерела своїх повноважень та впливають із принципу народного суверенітету, спрямовані на задоволення потреб громади в усіх сферах та у передбачених формах і визначають при цьому обсяг та характер повноважень виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні. За чинним законодавством відповідні функції можна характеризувати, виходячи із повноважень органів місцевого самоврядування. Акцентовано, що така позиція законодавця не є обґрунтованою, оскільки поняття «повноваження» та «функції» мають різне змістове наповнення. Повноваження відповідних органів місцевого самоврядування формуються, зважаючи на функції та безпосередньо для їхньої реалізації.

Окрім того важливою проблемою адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад є відсутність в країні правової обізнаності навіть серед посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, непоодинокими є випадки, коли посадові особи виконавчих органів місцевих рад базового рівня керуються у своїй діяльності роз'ясненнями, внутрішніми інструкціями в одних випадках – навіть всупереч нормам закону, в інших випадках – ігнорують як норм закону, так і роз'яснення до них. Хоча при цьому, знання і розуміння поняття, економічних гарантій, ролі та загального вигляду системи виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні як частини місцевого самоврядування – це важливі показники не тільки правової обізнаності, а й аналітичної складової для подальшого розвитку та модернізації структури виконавчих органів місцевих рад.

Система нормативно-правового регулювання організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні не має чіткої структури. Як результат, нами запропоновано розглядати цю систему як сукупність різних за своєю юридичною природою та змістовим наповненням джерел права, що включають міжнародні джерела права, національне законодавство, рішення національних та судових органів, які визнані судовими прецедентами. Акцентовано на значимості Європейської хартії місцевого самоврядування, що має стати планом дій для нашої держави в контексті формування потужних/спроможних територіальних громад. Відповідно, на думку авторів адміністративне законодавство потребує системного реформування в контексті прийнятої хартії, адже більшість позитивних практик, запроваджених у європейських країнах (з членством в ЄС та

без нього), ще чекають на впровадження в діяльності виконавчих органів місцевих рад саме базового рівня в Україні.

Проведений аналіз базових нормативно-правових актів у досліджуваній сфері вказує на необхідність внесення змін до Конституції України та законодавства про адміністративно-територіальний устрій України в частині систематизації та уніфікації Основного Закону та прийнятих у процесі децентралізації нормативно-правових актів.

Слід розуміти, що регулювання питань діяльності та функціонування зазначених органів слід розвивати та уніфікувати під суспільні потреби громад базового рівня тільки відповідно до національного та міжнародного законодавства саме про місцеве самоврядування. Сучасна конституційна та адміністративна модель законодавства в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні не придатна для застосування в контексті децентралізації та посилення ролі місцевих рад у вирішенні відведених реформованим законодавством завдань та функцій через призму невідповідностей положень законів, прийнятих у процесі реалізації реформи децентралізації, однією із ідей проведення якої була націленість на посилення та удосконалення управлінських практик на базових територіях.

З метою вирішення правових проблем проведеного дослідження визначено характерні риси форм та методів діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні у зв'язку із чим зроблено висновок, що понятійний апарат форм та методів має розгалужену структуру та запропоновано їх класифікацію:

1) зміст понять «форма та метод» складний, розгалужений, дискусійний, пронизує в межах інституту правового регулювання фактично всі сфери діяльності суспільства;

2) для кожної сфери діяльності навіть «класичні» форми та методи не позбавлені своєї своєрідності (специфіки);

3) необхідно розрізняти поняття «форма та метод правового регулювання», «форма та метод публічного адміністрування», «форма та метод діяльності органів місцевого самоврядування». Вони хоч і близькі за змістом, утім відображають різні процеси та процедури у процесі публічного управління.

Окрему увагу приділено такому правовому вищу як діджиталізація. У процесі викладення матеріалу монографії неодноразово робився акцент на ролі е-урядування. Цифрова урядова система «Дія» довела те, що подібна форма здійснення управлінської діяльності та надання

адміністративних послуг громадянам є незамінною та має необмежені перспективи впровадження. Автори для себе однозначно упевнилися, що багатогранне застосування у життєдіяльність громадян, підприємців, юридичних осіб всіх форм власності сучасних цифрових платформ здійснення адміністративних сервісних послуг, позитивно відіб'ється на всіх напрямках життєдіяльності громад. Виходячи із предмету дослідження аналіз стану впровадження в життєдіяльність місцевих рад всього спектру послуг, які можуть надаватися цифровим шляхом, вказано, що процес діджиталізації мав би ефективніший результат, за наявності фахівців, здатних цей інструментарій використовувати системно.

У ході початкового аналізу авторами визначено основні етапи впровадження діджиталізації в діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні:

1 етап – 2003-2016 рр. – формування правової основи цифрової трансформації (діджиталізації) в Україні;

2 етап – 2016-2018 рр. – початковий етап впровадження процесів діджиталізації в механізмі управління, зокрема в діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні (розробка та реалізація програми «Цифрова адженда України 2020»);

3 етап – 2018-2020 рр. – затвердження та реалізація Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018-2020 рр.

4 етап – 2019 р. створення центрального органу виконавчої влади – Міністерства цифрової трансформації України (Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р.) та запуск застосунку онлайн-системи «Дія» (скорочено від «Держава і Я»).

Продовжуючи опис діджиталізації, було сформовано авторське визначення поняття «діджиталізація» в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні, яка при цьому одночасно виступає формою і методом. Засновувалася ідея цифровізації діяльності публічних адміністрацій на засадах цифрової трансформації суспільства та розвитку цифрового урядування, максимального спрощення надання адміністративних послуг та автоматизацію цих процесів, спрямована вона на підвищення ефективності, прозорості та відкритості в забезпеченні прав, свобод і законних інтересів громадян, підвищення рівня їх участі в суспільних та політичних процесах. І серед проблемних аспектів практичної діяльності виконавчих органів місцевих рад відзначаються питання рівня інноваційності та можливості опанувати посадовцями цих рад складних програмних проєктів. Прикладом

подібних слабких сторін публічного адміністрування виконавчих органів місцевих рад, особливо в сільській місцевості, постає неефективна сфери надання публічних та соціальних послуг.

Досліджувана проблематика має і специфічні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні, і буде викладена вище у даних висновках, при цьому частково там же і одразу пропонується їхнє вирішення. Разом із тим, проведене монографічне дослідження дозволило встановити основні тенденції, які притаманні подальшому розвитку рівня адміністративного забезпечення в діяльності виконавчих органів. Тому пропонуємо враховувати наступні виявлені характерні особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад.

Сучасною новелою в системі законодавства про місцеве самоврядування стало запровадження інституту старости. Серед специфічних саме досліджуваному об'єкту монографії проблем, інститут старости заслуговує на особливу увагу. Адже процес прийняття та затвердження змін законодавства про місцеве самоврядування в частині правового статусу та повноважень старост у системі адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів викликали наукову та практичну полеміку.

Відповідно, автори монографії проаналізували систему законодавства про старост. Визначено його сутність та особливість реалізації з точки зору дієвості його та ефективності. Виділене в окремий підрозділ питання є актуальним ще й тому, що на практиці посаду старости сформовано вперше, так само як і старостинські округи.

Виділено наступні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності старост, а також проблемні питання щодо організації здійснення старостами своїх повноважень, зокрема: 1) у процедурі його призначення; 2) в порядку створення старостинських округів питання; 3) звітності перед жителями старостинського округу про проведену ним роботу за рік; 4) забезпечення кваліфікаційних вимог до освіти старости та вимог до відповідної посади; 5) локальної правотворчості з розробки посадових інструкцій для старости; 6) призначення тимчасово виконуючого обов'язки старости в період його відпустки або тривалої хвороби; 7) процедури відкликання старости із займаної посади; 8) ефективності здійснення старостою повноважень у сфері контролю за використанням об'єктів комунальної власності старости.

Змінами до чинного законодавства передбачено повноваження старост щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення відповідно до положень статей 218, 219 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Вивчення структури законодавства про адміністративну відповідальність та процесу притягнення до адміністративної відповідальності зроблено висновок про необхідність подальшої уніфікації адміністративно-правового статусу старости в структурі виконавчих органів місцевих рад в Україні, зокрема в частині усунення прогалин та колізій у механізмі здійснення старостами повноважень в провадженнях по справах про адміністративні правопорушення.

По завершенню першої каденції старост, приведених до посади за нової системи формування місцевих рад, ну і відповідно, їх виконавчих органів, варто повернутися до правової регламентації інституту старост з метою проведення порівняльного аналізу. Об'єктивно, подібні дослідження допоможуть сгенерувати дієві пропозиції щодо реформування законодавства про старост. Критерієм серед інших, може стати ефективність та дієвість управлінської діяльності старост та якості виконання ними своїх обов'язків. При цьому об'єктом дослідження можуть стати як ефективність старост в старостинському окрузі, інституту старост в межах об'єднаної територіальної громади, в межах інших територіальних утворень.

Серед запропонованих проблем вирішення виявлених проблем, запропоновано внести зміни до Закону України «Про соціальний діалог», а саме викласти абзац 3 частини 2 статті 4 у такій редакції: «на територіальному рівні – профспілкова сторона, суб'єктами якої є профспілки відповідного рівня та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сторона роботодавців, суб'єктами якої є організації роботодавців та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сторона органів виконавчої влади, суб'єктами якої є місцеві органи виконавчої влади, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. На території відповідної адміністративно-територіальної одиниці стороною соціального діалогу можуть бути органи місцевого самоврядування та староста в межах повноважень, визначених законодавством».

Проаналізовано зарубіжний досвід регулювання діяльності виконавчих органів муніципальних утворень та запропоновано враховувати наступні виявлені характерні особливості реалізації

управлінських повноважень відповідними органами, які вже розроблені зарубіжними науковцями:

1) щодо кодифікації джерел права, що, безумовно, є найбільш раціональним та комплексним нормативним регулюванням. Для України також постає нагальна потреба в необхідності кодифікації національного законодавства у сфері місцевого самоврядування;

2) побудови системи місцевого самоврядування більшість держав обрали саме трирівневу систему, яка знайшла багато прихильників і в нашої державі, втім на сьогодні так і не внормована така структура;

3) імплементації норм міжнародних стандартів у національне законодавство, уніфікацію форм та методів, що застосовуються у процесі організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад;

4) прискорення процесів цифрової трансформації суспільства, автоматизація систем управління та надання послуг населенню;

5) максимальне включення елементів діджиталізації в сучасних українських реаліях – є перспективний шлях, який ми маємо використати на стадії децентралізаційних процесів.

6) прискорення реформування антикорупційних органів; запровадження посиленої відповідальності за корупційні правопорушення посадовими та службовими особами виконавчих органів місцевих рад усіх рівнів;

Завершуючи компаративістський аналіз, вказується, що запозичення позитивного зарубіжного досвіду у процесі реформування виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні необхідно здійснювати з урахуванням специфіки форм української держави, її адміністративно-територіального устрою, бюджетної системи та її можливостей.

Формуючи узагальнення щодо підвищення ефективності публічного регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад запропоновано шляхи уніфікації механізму участі виконавчих органів місцевих рад у цільових та грантових програмах, що фінансуються за рахунок державного бюджету та фінансових ресурсів міжнародних партнерів. Зокрема, запропоновано уніфікувати програмні питання строків оголошення та порядку інформування місцевих рад базового рівня про наступні етапи здійснення програми та посилити координаційну діяльність підрозділів Мінцифри з питань сприяння широкої участі територіальних громад сільської місцевості у ній; провести роботу з підвищення кваліфікації службовців виконавчих органів місцевих рад з питань рівня володіння знаннями у сфері інформатизації.

Потребують деталізації положення Постанови Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 р. № 106 у частині професійного навчання старост, що є найбільш проблемним питанням у контексті нашого дослідження на момент формування старостинських округів, а також керівників структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. Вважаємо, що на сучасному етапі діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні об'єктивно є потреба впровадження державою відповідних практик з підвищення кваліфікації посадовців виконавчих органів місцевих рад саме базового рівня в Україні шляхом запровадження курсів підвищення кваліфікації на державному, регіональному та локальному рівнях. З іншого боку, необхідно поширювати та підтримувати практику функціонування громадських інституцій, чия статутна діяльність спрямована на співпрацю з територіальними громадами базового рівня та з їх виконавчими органами з питань сприяння розвитку територій, надання адміністративних послуг, розвитку інфраструктури іншого економічного розвитку, соціального, медичного, культурного забезпечення потреб громад.

Наступні пропозиції торкнулись проблем систематизації законодавства у досліджуваній сфері. Одним із найбільш ефективних механізмів удосконалення законодавства є усунення колізій та прогалин, які можна здійснити шляхом систематизації законодавства, а саме – кодифікації. Запропоновано в межах проблематики розробити кодифікацію у двох напрямках: по-перше, об'єднати норми, що врегульовують різні аспекти місцевого самоврядування в межах Кодексу України про місцеве самоврядування; по-друге, завершити роботу над розробкою Адміністративно-процедурного кодексу України.

Узагальнюючи, автори зауважують, що, не претендуючи на остаточність та безспірність, в даному дослідженні була зроблена спроба виявити основні загальні та специфічні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, а також з урахуванням сучасних методів вивчення стану та перспектив досліджуваного об'єкту, сформулювати можливі шляхи їх вирішення.

Переконані, що дана робота спровокує подальші наукові дослідження у цій сфері і це сприятиме формуванню якісного правового забезпечення ефективного функціонування самодостатніх громад та територій, із розвиненим місцевим самоврядуванням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity. Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971> (дата звернення: 01.04.2022).
2. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. 1994. № 59. P. 1–22.
3. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206> (дата звернення: 02.01.2022).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst ujednolicony). Internetowy System Aktów Prawnych : вебсайт. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578> (дата звернення: 02.01.2023).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst ujednolicony). Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> (дата звернення: 02.01.2023).
6. Vienna Declaration on building trust in government, UN Headquarters, Vienna, 26-29 June 2007. URL: https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/speech_2007_07_02.html (дата звернення: 31.12.2022).
7. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
8. Баймуратов М. О. Муніципальне право України : підручник. 2-ге вид. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
9. Барабаш Ю. Г. Публічне право України : навч. посіб. Харків : Право, 2012. 303 с.
10. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 653 с.
11. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2000. 18 с.
12. Беззуб І. О. Введення інституту префектів в Україні: користь чи загроза для місцевого самоврядування. URL: <http://nbuviar.gov.ua/>

index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vvedennya-institutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 02.01.2023).

13. Бондарчук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні. Київ, 2009. 608 с.

14. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.

15. Василенко Н. Місцеве самоврядування в УНР. *Вісник Академії правових наук України*. 1996. № 3. С. 13–20.

16. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7-9. Ст. 48.

17. Витоки місцевого самоврядування. URL: <https://kam-pod.gov.ua/nashe-misto/vitoki-mistseвого-samovryaduvannya> (дата звернення: 17.03.2022).

18. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

19. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. Київ, 1994. Вип. 1-2. 69 с.

20. Гавриленко О. А. Античні держави Північного Причорномор'я: біля витоків вітчизняного права (кінець VII ст. до н.е. – перша половина VI ст. н.е.) : монографія. Харків : Парус, 2006. 325 с.

21. Галус О. Принцип правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування як міжнародний стандарт місцевого самоврядування. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф., м. Львів, 20 груд. 2019 р. : Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. 244 с.

22. Гливіка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180–189.

23. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І., Денчук Р. О. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю. *Вісник національного технічного університету України «КПІ». Політологія. Соціологія. Право* : зб. наук. праць. 2012. № 1 (13). С. 128–134.

24. Гринишин М., Трохимчук С. Місцеве самоврядування в Україні та Польщі на шляху до спільного Європейського дому. Львів : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. 96 с.

25. Грובה В. П. Особливості органів місцевого самоврядування в Японії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2015. № 13. Т. 1. С. 33–35.
26. Гройсман В. Б. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Міське самоврядування – основа сталого розвитку України* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 16 трав. 2014 р. : у 2 т. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. 244 с.
27. Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть? Київ: Основа, 1917. 248 с.
28. Гулак Л. С. Міське самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2011. 217 с.
29. Гураль П. Французька модель місцевого самоврядування та її імплементація в Україні. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Львів, 20 груд. 2019 р. Львів, 2019. С. 31–37.
30. Демків Р. Я. Конституційне право України : курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 333 с.
31. Дехтяренко Ю. Ф. Регулювання правовідносин УНР : монографія. Київ : НАДУ, 2009. 156 с.
32. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> (дата звернення: 01.04.2022).
33. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2002. 14 с.
34. Дрозд О. Ю. До проблеми визначення поняття «Правові засоби регулювання проходження державної служби». *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 89–94.
35. Дяченко С. А. Діджиталізація як сучасний механізм управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 15-16. С. 126–131.
36. Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади. EGAP : вебсайт. URL: <https://egap.in.ua/> (дата звернення: 28.12.2022).

37. Емерсон М., Мовчан В. Н. Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Київ, 2019. С. 111. URL: http://www.krcci.pl.ua/uploads/files/ua_Deepening-EU-UKR.pdf (дата звернення: 21.04.2022).
38. Євграфова Є. П. Система національного законодавства в контексті права (лібертарно-легістський підхід) : монографія. Київ : КНТ, 2007. 184 с.
39. Європейська декларація прав міст. The European Declaration of Urban Rights. SCLRA, 1992. URL: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspxpid=8462> (дата звернення: 27.12.2022).
40. Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики). URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> (дата звернення: 27.12.2022).
41. Європейська хартія міст. URL: <https://rm.coe.int/ref/CHARTE/URBAINE> (дата звернення: 27.12.2022).
42. Європейська хартія місцевого самоврядування : Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.10.1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.
43. Європейська хартія місцевого самоврядування : Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.10.1985 р. № 452/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 718.
44. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування 90-х років 20 століття : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 21 с.
45. Забейворота Т. В. Удосконалення нормативно-правових засад децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграції. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3. С. 1–7.
46. Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ ООН від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 31.12.2022).
47. Зайцева І. О. Виникнення та розвиток статутного права в українських містах: історичний аспект. *Державне управління: теорія та практика*. С. 3–4. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10ziomia.pdf> (дата звернення: 17.03.2022)
48. Звіздай О. В. Наукові теорії походження місцевого самоврядування та сформовані на їх основі моделі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1067> (дата звернення: 31.12.2022).

49. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст.27.
50. Іванюшенко В. В. Форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 365–370. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2010_4_61 (дата звернення: 29.12.2022).
51. Історія української Конституції / упоряд.: А. Слюсаренко, М. Томенко. Київ : Право, 1997. 441 с.
52. Кавунець А. Децентралізація – Староста: хто і для кого? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12980> (дата звернення: 30.12.2022).
53. Камінська Н. В., Бойко Г. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії та Української РСР. Київ : Архіви України, 2014. 83 с.
54. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ : Вид-во Київського ун-ту туризму, економіки і права, 2010. 232 с.
55. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 28–35.
56. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права : підручник. Київ : Кондор, 2006. 477 с.
57. Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 200 с.
58. Класифікатор професій ДК 003:2010 : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.07.2010 р. № 327 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text> (дата звернення: 31.12.2022).
59. Ключковський Ю. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: зміст і правова природа. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Львів, 20 груд. 2019 р. Львів, 2019. С. 37–42.
60. Ковальчук Ю. М. Досвід зарубіжних країн із регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 32–40.
61. Ковач Я. В. Локальні нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття, особливості, проблеми правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 21 с.

62. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

63. Коліушко І. Б., Куйбіда Р. О. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 536 с.

64. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: Конституційна модель системно-структурної організації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 20 с.

65. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.01.1937 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001#Text (дата звернення: 21.03.2022).

66. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

67. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР): Державні утворення (1917-1920); Історичний документ : Конституція від 29.04.1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 20.03.2022).

68. Концепція KyivSmartCity 2020. KyivSmartCity : вебсайт. URL: <https://www.kyivsmartcity.com/concept/> (дата звернення: 28.12.2022).

69. Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення. *Право України*. 2012. № 9. С. 274–280.

70. Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування України. Аналітична записка. Програма USAID DOBRE. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/476/new_KO.pdf (дата звернення: 29.12.2021).

71. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2018. № 1. С. 5–10.

72. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

73. Кучабський О. Г. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України : дис. ... д-ра наук з держ. управ. : 25.00.02. Львів, 2010. 514 с.

74. Куюмджиева А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського

суспільства. 135 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/75885.pdf> (дата звернення: 31.12.2022).

75. Легеза Є. О. Діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Journal «ScienceRise: JuridicalScience»*. 2018. № 2 (4). С. 8–15.

76. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

77. Линдюк О. А. Професіоналізм і компетентність посадових осіб місцевого самоврядування як умова ефективності управління. *Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 16 трав. 2014 р. : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. 244 с.

78. Лис А. Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 43–50.

79. Луценко З. М., Юрченко М. М. Генезис місцевого самоврядування: оглядовий курс : навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2006. 78 с.

80. Луценко П. П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4 (51). С. 153–161.

81. Майданчики Прозоро. URL: <https://prozorro.gov.ua/search/tender> (дата звернення 02.01.2023).

82. Маринів А. В. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій республіці : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2018. 18 с.

83. Марченко В. Б. Поняття та правове забезпечення цифрової трансформації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 279–282.

84. Мельник О. А. Виконавчі органи місцевого самоврядування у державному механізмі: теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 52–58.

85. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства. Проект на замовлення Координатора проєктів ОБСЄ в Україні / А. Куюмджієва, експерт ОБСЄ. 135 с.

86. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ ООН від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 31.12.2022).

87. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / за заг. наук. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

88. Музиченко П. Магдебурзьке право в Україні. *Юридичний вісник*. 1994. № 3. С. 17–21.

89. Нагребельний В. П. Нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування УНР. Київ : НАДУ, 2011. 503 с.

90. Назаренко О. А. Правозастосування : навч. посіб. Київ : НАВС, ФОП Маслаков, 2020. 160 с.

91. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1 (44). С. 283–289.

92. Неборський Є. А. Діяльність суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1. С. 81–86.

93. Нестеренко С. С. Референдум як форма громадського контролю. *Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 16 трав. 2014 р. : у 2 т. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. 244 с.

94. Нестор В. Р. Класифікація міст: досвід України та Сполученого королівства Великобританії і Північної Ірландії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2020 № 45. С. 30–33.

95. Нестор В. Р. Миське самоврядування в Україні та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: компаративне дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 434 с.

96. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст.19.

97. Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 31.01.1924 г. URL: https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_ru&dokument=0019_ver&object=context&l=ru (дата звернення: 17.03.2022).

98. Павлюк А. П. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. С. 4–5. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-06/reformaATU.pdf> (дата звернення: 02.01.2022).

99. Педак І. Місцеве самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія. Проблеми теорії і практики*. Львів, 2004. С. 461–469.

100. Петренко В. П. Управління використанням інтелектуальних ресурсів соціально-економічних систем : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03. Львів, 2009. 38 с.

101. Петришин О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 195–207.

102. Петришина М. О., Петришин О. О. Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду. *Серія «Наукові доповіді»*. Вип. 8. Харків, 2013. 104 с.

103. 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.

104. Питання Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.12.2022).

105. Питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення доступності широкосмугового доступу до Інтернету в сільській місцевості : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 р. № 453. *Офіційний вісник України*. 2021. № 40. Ст. 2364

106. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Правова єдність, 2010. 432 с.

107. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-17. Ст. 112.

108. Положення про старосту : рішення Коноплянської сільської ради від 03.12.2020 р. № 7. URL: <https://konoplyanska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-starostu-16-11-32-03-02-2021/> (дата звернення: 29.12.2022).

109. Польшиков І. В. Місцеве самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства: теоретико-правове

дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2020. 20 с.

110. Попко В. В. Система місцевого самоврядування в Королівстві Норвегія. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. Вип. 1. С. 59–75.

111. Постанова Верховного Суду від 15.05.2019 р. у справі № 825/1496/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82119034> (дата звернення: 27.12.2022).

112. Примаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.

113. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

114. Про адміністративні процедури: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

115. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 26.03.2020 р. № 1207/5. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15. Ст. 799.

116. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 4. Ст. 31.

117. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України від 16.07.2020 р. № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20> (дата звернення: 30.12.2022).

118. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України 09.04.2015 р. № 320-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 236.

119. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 39. Ст. 321.

120. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з

управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель : Проект Закону України від 31.03.2016 р. № 4355. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення: 28.12.2022).

121. Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» : Проект Закону від 12.04.2016 р. № 4390. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58686 (дата звернення: 29.12.2022).

122. Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26.03.1992 р. № 2234-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 28. Ст. 387.

123. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 13.09.2019 р. № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 27.03.2022).

124. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону від 01.07.2015 р. № 2217а. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 02.01.2023)

125. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 27.05.2021 р. № 2398-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 38. Ст. 509.

126. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

127. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 276.

128. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.

129. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

130. Про засади адміністративно-територіального устрою України : Проект Закону України від 24.01.2020 р. № 2804. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 28.12.2022).

131. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 90.

132. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

133. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. *Офіційний вісник України*. 2014. № 70. Ст. 1966.

134. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.12.2022).

135. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.09.2019 р. № 197. *Офіційний вісник України*. 2019. № 51. Ст. 1345.

136. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.11.2022).

137. Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування : наказ Міністерства юстиції України від 11.11.2011 р. № 3306/5. *Офіційний вісник України*. 2011. № 91. Ст. 3312.

138. Про затвердження розподілу коштів інтернет-субвенції для 670 громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-zatverdiv-rozpodil-koshtiv-internet-subvenciyi-dlya-670-gromad> (дата звернення: 02.01.2022).

139. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

140. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 07.12.1990 р. № 533-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 2. Ст. 5.

141. Про нотаріат : Закон України від 05.08.2021 р. № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.

142. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.

143. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 380.

144. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

145. Про основні засади молодіжної політики : Закон України від 27.04.2021 р. № 1414-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 28. Ст. 233.

146. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

147. Про представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 р. № 2167-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 23. Ст. 335.

148. Про префектів : Проект Закону від 26.08.2015 р. № 2598. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT1780> (дата звернення: 28.12.2022).

149. Про публічні закупівлі : Закон України від від 25.12.2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 9. Ст. 89.

150. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

151. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

152. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

153. Про стратегію розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.

154. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.01.2023).

155. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні :

розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

156. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.12.2022).

157. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 92-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.12.2022).

158. Проблеми правового регулювання територіальної організації влади в Україні / під ред. П. М. Любченка. URL: <https://dbms.institute/наука/фундаментальні-та-прикладні-наукові/> (дата звернення: 29.12.2022).

159. Проєкт Адміністративно-процедурного кодексу України № 8413 від 29.12.2001 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=11716 (дата звернення: 02.01.2023).

160. Работа Ю. А. Проблеми інституалізації зв'язків з громадськістю в державно-управлінській діяльності 17 століття. Київ : НАДУ, 2004. 43 с.

161. Разумей Г. Ю., Разумей М. М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 139–145.

162. Райковський Б. С. Правова системи XX століття: політологічний вимір. Київ: Парламент. вид-во, 2009. 184 с.

163. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) (справа про місцеве самоврядування). *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1283. код акта 16361/2000.

164. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) 26.03.2002 р. № 6-рп/2002. *Вісник Конституційного Суду України*. 2002. № 2. Ст. 18.

165. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного

тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009. *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 3. Ст. 20.

166. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) від 9.02.2000 р. № 1-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1283.

167. Росавицький О. О. Генезис інституту місцевого самоврядування в Україні: історичний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 3. С. 32–34.

168. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посіб. Одеса : Гельветика, 2011. 536 с.

169. Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права. Одеса : Гельветика, 2015. 89 с.

170. Сарбіна А. Здійснюємо контроль за використанням об'єктів комунальної власності. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/rs/2017/november/issue-3/article-33135.html> (дата звернення: 31.12.2022).

171. Свод законов Российской империи : в 16 т. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?empire>. Т 2. (дата звернення: 17.03.2022).

172. Сердюк І. А. Нормативно-правовий акт у співвідношенні з актом застосування та актом тлумачення норм права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2010. Вип. 3. С. 152–159.

173. Скаун О. Ф. Теорія держави і права місцевого самоврядування : підручник. Харків : Консум. 2001. 656 с.

174. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

175. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). С. 12 / Офіційна сторінка МЦПД. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf (дата звернення: 29.12.2022).

176. Татаренко О. Актуалізовані моделі в системі словотворення сучасної української мови (кінець XX – початок XXI ст.): монографія. Київ : Видавничий дім Дмитра Бураго, 2015. 248 с.

177. Тацій В. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 4. С. 3–19.

178. Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування : посіб. для територіальних громад : у 2 кн. / під заг. ред. М. О. Бурдавіцина, О. В. Муратова. Київ, 2021. Кн. 1 : Поняття публічних послуг. Розробка та реалізація Плану вдосконалення послуги. 112 с.

179. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

180. Тодика Ю. М. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія. Харків : Право, 2008. 540 с.

181. Українська державність: витоки, традиції, шляхи історичного розвитку (наукова доповідь) : Постанова Президії Національної академії наук України від 14.07.1994 р. за № 231. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0231550-93#Text> (дата звернення: 17.03.2021).

182. Уряд підтримав проекти постанов ВРУ про утворення та ліквідацію районів в Україні. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidtrimav-proekti-postanov-vru-pro-utvorennnya-ta-likvidaciyu-rajoniv-vukrayini> (дата звернення: 29.12.2022).

183. Ухвала Верховного Суду від 03.02.2020 р. по справі № 160/6823/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87363581> (дата звернення: 28.12.2022).

184. Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи, підписання від 14.01.1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674#Text (дата звернення: 27.12.2022).

185. Цабека А. В. Адміністративно-правові засади децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра філос. : 081 «Право». Суми, 2020. 215 с.

186. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020) : Концептуальні промислова палата України засади (версія 1.0). URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (дата звернення: 28.12.2022).
187. Чи існує ідеальна структура об'єднаної громади? Тези експертної дискусії : Портал «Громадський Простір» від 22.10.2019 р. URL: <https://www.prostir.ua/?news=chy-isnuje-idealna-struktura-objednanoi-hromady-tezy-ekspertnoi-diskusiji> (дата звернення: 30.12.2022).
188. Швець Г. Ю. Світова практика організації роботи представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. Ужгород, 2014. Вип. 27. Т. 3. С. 186–190.
189. Школик А. М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *LexPortus*. Одеса, 2017. № 5. С. 30–40.
190. Шмельова Г. Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика). *Право України*. 1994. №10. С. 48–56.
191. Шпак Ю. О. Досвід реформування місцевого самоврядування у Великобританії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 10-1 (1). С. 82–84.
192. Юрах В. М. Адміністративно-правове регулювання участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 431 с.
193. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2004. 519 с.
194. Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків : у 3 т. Київ : Світ, 1991. Т. 3. 557 с.
195. Як інтегрувати у ЦНАП адміністративні послуги соціального характеру. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/687/Integratsiya-poslug-sotsialnogo-harakteru_15.01.pdfm (дата звернення 02.01.2023).
196. Як створити належний ЦНАП : посіб. з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою». С. 3. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/714/Well-functioning-ASC_2021.pdf (дата звернення: 29.12.2022).

Ю. М. КОВАЛЬЧУК, В. М. ЮРАХ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД
НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ**

МОНОГРАФІЯ

Верстання та дизайн обкладинки: Кандиба Т. П.

Підписано до друку 07.04.2018. Формат 60×90/16.

Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 9,53.

Наклад 50 прим.

Надруковано у друкарні «ФОП Кандиба Т. П.»

Вул. Незалежності, 16, м. Бровари, 07400

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного
реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції

ДК № 5263 від 20.12.2016.

E-mail: diz18@ukr.net

Тел.: 067 231-02-86

099 912-31-22

099 120-25-24