

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА  
(повне найменування вищого навчального закладу)

ФАКУЛЬТЕТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
(повне найменування інституту, факультету)

Кафедра: публічного управління та адміністрування  
(повна назва кафедри)

## МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «Адміністративно-правове регулювання  
діяльності територіальних громад в Україні»

Виконав: студент магістратури за  
спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування заочної  
форми навчання  
Вадим МАКОГОНЧУК

Керівник: доцентка кафедри  
публічного управління та  
адміністрування, кандидатка  
економічних наук  
Леся ОМЕЛЬЧУК

Рецензент: \_\_\_\_\_

## АНОТАЦІЯ

**Макогончук В. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні. – Рукопис.**

В процесі дослідження визначено поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, під яким розуміється взаємоузгоджена система форм, методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян в частині упорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

З'ясовано, що до основних структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, слід відносити: а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад; в) акти реалізації адміністративно-правових норм.

З'ясовано, що процес створення міжнародних стандартів в регулюванні діяльності територіальних громад триває і носить динамічний характер. Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безсумнівно, буде позитивно впливати на становлення і зміцнення територіальних громад, формування і розширення їх законодавчої бази.

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

## SUMMARY

**Makogonchuk V. V. Administrative and legal regulation of the activity of territorial communities in Ukraine.** - Manuscript.

In the process of research, the concept of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine is defined, which is understood as a mutually agreed system of forms, methods, norms and principles relating to the public administration of representative and executive bodies of local self-government and associations of citizens in terms of regulation, development and protection public relations in the spheres of solving issues of local importance and providing administrative services for the purpose of building and effective functioning of capable territorial communities.

It was found that the main structural elements of the mechanism of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine should include: a) administrative and legal norms that determine the legal status of subjects of public administration of territorial communities; b) administrative and legal relations formed in the process of implementation of executive and administrative activities by subjects of public administration of territorial communities; c) acts of implementation of administrative and legal norms.

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

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

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	8
1.1. Поняття та сутність адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.....	8
1.2. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.....	18
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	28
2.1. Аналіз правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	28
2.2. Оцінка організаційного механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	36
РОЗДІЛ 3. МОДЕРНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	45
3.1. Міжнародні стандарти регулювання діяльності територіальних громад.....	46
3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.....	53
ВИСНОВКИ.....	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	64

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Адміністративно-муніципальна реформа, яка сьогодні відбувається в Україні, реалізована на засадах децентралізації влади, значною мірою спрямована на формування територіальних громад, здатних ефективно забезпечити свій сталий розвиток та якісне надання публічних послуг, у тому числі адміністративних. Тобто ця реформа, яка базується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування та кращих світових практиках, створить надійну основу для ефективного місцевого самоврядування, яке зможе постійно підвищувати рівень ефективності. Територіальні громади зрештою повною мірою задовольняють різноманітні соціальні потреби та інтереси їх жителів.

У результаті децентралізації влади сьогодні в Україні утворено 1469 територіальних громад, які охоплюють всю територію країни. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальні громади залишаються первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень.

Водночас, внаслідок цих змін необхідно переглянути правове забезпечення процесу публічного управління, що відбувається в територіальних громадах, оскільки органи самоврядування цих громад отримали низку функцій від держави та повноваження, які раніше їм не були властиві, особливо у сфері адміністративно-правових відносин.

У зв'язку з цим правильне з'ясування змісту та основних особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів в Україні слугуватиме надійною основою для подальшої практичної реалізації процесу заміни адміністративно-командної системи управління на демократичну систему, за якої право на активну участь у вирішенні місцевих проблем належить місцевій владі, а не державній владі. Зрештою, це сприятиме досягненню тих цілей, заради яких у нашій державі розпочато реформу місцевого самоврядування.

Значний внесок у розвиток дослідження питань адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні внесли такі вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.О. Галай, Н.Д. Гетьманцева, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельник, Р.В. Миронюк, В.В. Мухіна, О.В. Петришина та ін.

Окремі аспекти визначення адміністративно-правового регулювання в різних галузях суспільних відносин досліджували такі вчені, як Т.Л. Антонова, І.О. Грицай, А.А. Манжула, О.І. Остапенко, О. Ш. Чомахашвілі, В. Г. Чорна та ін.

Однак в існуючих наукових працях питання саме адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні не отримали окремого та детального розгляду. Зокрема, питання поняття, мети, принципів, форм, механізму адміністративно-правового регулювання потребують більш детального розгляду та удосконалення відповідно до сучасних реалій в Україні. Власне це й зумовило вибір теми магістерської роботи.

**Мета та завдання магістерської роботи.** *Метою* магістерської роботи є обґрунтування теоретичних засад та прикладних аспектів щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Для досягнення мети магістерської роботи було визначено такі *завдання* дослідження:

- розкрити сутність та основний зміст адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад;
- охарактеризувати механізми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад;
- провести аналіз правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- оцінити організаційний механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;

– запропонувати напрями використання міжнародних стандартів регулювання діяльності територіальних громад в Україні;

– визначити шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері публічної діяльності територіальних громад в Україні.*

*Предмет дослідження – теоретичні, нормативно-правові та прикладні аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.*

**Методи дослідження.** Теоретичною та методологічною основою дослідження є система загальнонаукових та спеціальних методів дослідження.

Для вирішення завдань магістерської роботи було використано такі методи загального та спеціального наукового пізнання, а саме: *аналізу, синтезу* – для з'ясування поняття та сутності адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад; *системно-структурного методу* – для визначення складових механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні; *компаративістського методу* – для вивчення міжнародні стандарти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад; *метод моделювання* – щодо визначення перспектив удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні тощо.

*Інформаційною базою дослідження є наукова вітчизняна і зарубіжна література з теми дослідження, нормативно-правові акти України, міжнародні правові акти, аналітичні та звітні документи тощо.*

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у можливості використання висновків та практичних рекомендацій, які містяться в магістерській роботі, як в теоретичному, так і в практичному значенні при визначенні перспективних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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

Ефективне управління всіма зв'язками державного чи громадського апарату потребує розробки та впровадження ефективного механізму адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних відносин. В.К. Колпаков слушно зазначає, що «немає жодної сфери державного чи суспільного життя, якої б не торкалися питання адміністративно-правового регулювання» [31, с. 193]. Вищесказане також стосується місцевих органів влади в Україні.

Правове регулювання суспільних відносин є ефективним засобом державного впливу на суспільні процеси, поведінку, свідомість і діяльність людей. Особливе значення має регулювання тих відносин, у які держава, як правило, безпосередньо не втручається. Це відносини в системі місцевого самоврядування, які виявляються у праві самостійно та відповідально вирішувати питання місцевого значення. Правове регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та громадськістю, формалізуючи права та обов'язки сторін, спрямовує їхню діяльність на реалізацію потреб і завдань місцевого самоврядування, а не інших інтересів [40, с.160].

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

Тлумачний словник юридичних термінів визначає розглядуваний термін як форму регулювання суспільних відносин, що забезпечує відповідність поведінки його учасників вимогам і дозволам, які містяться в нормі.

Права [85, С. 218]. Це розуміння досить загальне. Тому звернемося до поглядів науковців на це поняття.

Так, на думку А.М. Куліш: «Правове регулювання – це вплив на поведінку учасників суспільних відносин, який здійснюється в інтересах суспільства за допомогою правових норм з метою їх встановлення та регулювання» [35, С. 62]. Це поняття походить від визначення О.М. Мельника, який вважає, що правове регулювання – це державно-обов’язковий вплив на суспільні відносини, що здійснюється через всю систему правових засобів з метою їх регулювання, закріплення, охорони та розвитку [39].

Проте правове регулювання можуть здійснювати не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування, що також слід враховувати при визначенні відповідного терміну.

Узагальнення викладених поглядів дозволяє зробити висновок, що під правовим регулюванням у загальному розумінні слід розуміти вплив державних органів, органів місцевого самоврядування та їх уповноважених представників за допомогою правових норм на суспільні відносини та їх учасників щодо створення, управління та забезпечення існування таких відносин відповідає інтересам суспільства і держави.

Адміністративно-правове регулювання є правовим засобом оформлення та реалізації публічної політики. Це потужний інструмент впливу на суспільні відносини, за допомогою якого державна політика набуває чітких контурів і послідовно реалізується. Такий інструмент має певні функції, які зумовлені як загальною роллю права в державно-політичному житті, так і конкретними цілями державної політики. Відповідні функції визначаються державною політикою, реалізуються в її контексті, спрямовані на її реалізацію, але водночас мають щодо неї утилітарний характер [70].

Відповідно, перш за все, визначення концепції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та створення необхідних наукових засад удосконалить процес регулювання та правозастосування у сфері державного управління в Україні. Крім того, розробка чіткого визначення матиме в майбутньому не лише теоретичне, а й

велике практичне значення. Нами систематизовано погляди вчених на сутність поняття «адміністративно-правове регулювання» (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Погляди вчених на трактування поняття «адміністративно-правове регулювання»

№ з/п	Автор, джерело	Визначення»
1.	Разводовський В.Й [59, с. 169]	Адміністративно-правове регулювання – це комбінація способів правового регулювання, в якій переважають зобов'язання та заборони. Ця комбінація формується через наділення учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами й покладання на них обов'язків шляхом визначення та закріплення у правових актах певних правил поведінки внаслідок правотворчої діяльності уповноважених на це органів (посадових осіб).
2.	Галуцько В.В. [2, с. 242]	Під адміністративно-правовим регулюванням слід розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадського суспільства та держави.
3.	Матвійчук А.М. [38, с. 122]	Під адміністративно-правовим регулюванням слід розуміти виконавчо-розпорядчу діяльність державних організацій, наділених державно-владними повноваженнями, спрямовану на стабілізацію суспільних відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів та забезпечення їх виконання.
4.	Городецька І.А. [17, с. 61]	Ознаками, що характеризують адміністративно-правове регулювання є наступні: 1) це поняття може визначатися як вплив (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) прав; 2) здійснюється за допомогою комплексу засобів; 3) передбачає певну мету (досягнення цілей).
5.	Лакійчук Я.О. [37, с. 87]	Адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, обумовлені особливостями його норм.

Примітка. Систематизовано автором.

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

О.А. Шатило під останнім розуміє «вид організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження рішень, управління персоналом, надання послуг населенню» [80, с. 5]. Вчений вважає, що «адміністрування є прерогативою органів виконавчої влади або посадових

осіб, наділених державною владою» [80, с. 19]. Вищенаведене розуміння цього поняття не враховує процеси адміністрування, що відбуваються у сфері місцевого самоврядування.

Хоча останніми роками термін «публічне управління» набув широкого значення і включає надання адміністративних послуг на європейському рівні шляхом реалізації на практиці принципів демократичного врядування [58, с. 5]. Саме публічне управління, як відображення європейської адміністративно-правової концепції державного управління, є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговано відповідні повноваження) з метою надання адміністративних послуг особам та реалізації публічних адміністрації [73, с. 91]. У сфері державного управління «відбувається складний процес інтеграції до Європейського Союзу, в якому існують певні критерії адміністративних процедур, яких влада повинна дотримуватися, щоб відповідати цінностям демократичної держави». Ці критерії складають сутність європейського адміністративного простору, принципи якого необхідно поважати і можуть слугувати основою для відповідної адміністративної моделі, подібної до тієї, що існує в Європейському Союзі» [33, с. 14]. В умовах децентралізації влади, яка зараз відбувається в Україні, та делегування державою значної частини управлінських повноважень органам місцевого самоврядування, сфера публічного управління поширюється не лише на діяльність органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування [67, с. 133].

Сьогодні адміністративні послуги надають не лише державні органи, а й органи місцевого самоврядування, тому саме у сфері державного управління адміністративно-правове регулювання здійснює свій вплив на суспільні відносини, а не лише в органах влади, а й в органах місцевого самоврядування.

Для формулювання визначення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні доцільно звернутися до думки Є.О. Семенова, який визначає виконавчо-розпорядчий вплив суб'єктів владних повноважень територіальних громад на суспільні відносини

у сфері надання адміністративних послуг та вирішення проблем місцевого значення, з метою ефективного забезпечення діяльності цих громад та прав, свобод і законних інтересів їх жителів в умовах децентралізації влади [67, с. 136].

Крім того, В.Д.Черній під поняттям адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування розуміє цілеспрямовану діяльність державних органів, які своїми правовими актами регулюють суспільні відносини в цій системі з точки зору її поліпшення її структури та дію всіх її елементів у контексті реформи місцевого самоврядування як складової адміністративної реформи [78, с. 122]. При чому слід враховувати, що муніципальна реформа в Україні за своїм змістом реалізується, переважним чином, на засадах децентралізації влади.

І саме територіальні громади є «основним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень» [82, С. 333].

Важливо також, що в контексті муніципальної реформи децентралізація спрямована на забезпечення права муніципалітету на повноваження та їх здійснення [55]. Тобто, для кращого розуміння сутності адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні доцільно розглянути основні положення, пов'язані з цією реформою.

Отже, реформа децентралізації влади в Україні передбачає зміну системи місцевого самоврядування, її радикальне зміцнення на засадах децентралізації та субсидіарності, визначення територіальної бази та забезпечення реальних правових, організаційних, матеріальних і фінансових важелів для місцевого самоврядування та державних органів, які здійснюють важливі повноваження та надають адміністративні послуги. Ця реформа ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування та кращих світових практиках її впровадження [62, с. 3].

Ця реформа значною мірою була зумовлена тим, що з 2014 року система місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний устрій нашої

країни вимагали суттєвих змін, оскільки на той час в Україні діяло близько 12 тис. органів місцевого самоврядування, а проживало понад 6 тис. жителів. Ці муніципалітети мали населення менше 3000 осіб, з них 4809 муніципалітетів мали населення менше 1000 жителів і 1129 муніципалітетів мали населення менше 500 жителів. У більшості з них виконавчі органи відповідних сільських рад не були створені, не було бюджетних установ, комунальних підприємств тощо ... [55]. Органи місцевого самоврядування цих громад практично не могли виконувати покладені на них законом повноваження, оскільки більшість із них фактично були дотаційними на 90%. Надання постійної фінансової підтримки через районні бюджети деяких місцевих органів влади через систему компенсаційних дотацій обтяжувало державний бюджет і гальмувало розвиток малих міст і великих сіл, оскільки наявних у них ресурсів вистачало лише на утримання власного апарату управління [76, с.186]. Відповідно, після схвалення Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 року [55] Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 5 лютого 2015 року Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» набув чинності [49] та розпочато процес добровільного об'єднання територіальних громад з одночасною передачею новоствореним об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ) великої кількості повноважень, які раніше належали центральним та місцевим органам виконавчої влади.

На думку В.Д. Чернія: «Саме концепція 2014 року на сучасному етапі найбільше впливає на те, як визначається адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, які її цілі, завдання, принципи тощо» [78, с.103].

Продуманий процес реформування місцевого самоврядування дозволив сформувати значущий, дієвий та потужний інститут місцевого самоврядування низового рівня – ОТГ – відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. На першому етапі децентралізації, який полягав у добровільному об'єднанні місцевих органів влади, за шість років

реформ з 2014 по 2020 роки було утворено 1070 самоврядних територіальних громад, у які добровільно об'єдналися 4882 муніципалітети. З них перші місцеві вибори відбулися у 936 ОТГ. Площа утворених ОТГ склала майже 47% від загальної території України. Понад 70% населення України проживало в ОТГ та містах обласного значення [61].

На другому етапі реформи 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України постановами № 707-р-730-р затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня [65]. Згідно з цими розпорядженнями уряду в Україні утворено 1469 територіальних громад, які охоплюють всю територію країни.

Такі територіальні громади утворювалися як на базі ОТГ, так і інших громад, які ще не увійшли до ОТГ і тому об'єднувалися згідно з перспективними планами формування територій громад.

Після цього відбувся наступний етап реформування – формування нової територіальної основи організації публічної влади на базовому рівні (село, селище, місто) та створення на цій основі органів державної влади [62, с.16]. Було усунуто одне з найбільших порушень принципів місцевого самоврядування – усі громади отримали рівні права на базовому рівні. Таким чином було припинено дискримінацію територіальних громад за статусом адміністративного центру такої громади, коли міста обласного значення мали інші повноваження, ніж села, селища та громади районного значення [62, с.19].

Основна складність і специфіка адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування В.Д. Черній вважає, що ці «органи водночас є одним із суб'єктів, які здійснюють таке регулювання (саморегулювання в межах своєї системи), а також виступають суб'єктом державного управління» [78, с. 100-101].

З наведеного визначення розглянутого поняття, даного Е.О. Семенов впливає, що державне управління в органах місцевого самоврядування

здійснюється у сферах надання адміністративних послуг та вирішення проблем місцевого значення, тому розглянемо ці сфери більш детально.

Відповідно до процесу децентралізації влади держава делегувала місцевим органам влади здійснення діяльності в такій важливій сфері, як надання адміністративних послуг.

Оскільки «виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, муніципалітети мають право і, перш за все, реальну можливість самостійно вирішувати всі питання місцевого життя». Тому в рамках державних реформ з децентралізації влади слід врахувати, що органи місцевого самоврядування мають стати основним суб'єктом надання адміністративних послуг. «Це дозволить наблизити процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що не тільки зробить їх більш зручними, але й допоможе швидше та професійніше задовольнити та розпізнати потреби та очікування споживачів, а також підвищить відповідальність органів влади» [3, с. 16].

Ми згодні з О.С. Юніним, що категорію «адміністративна послуга» можна розглядати, особливо крізь призму матеріального змісту «послуги» у приватноправовому розумінні, як діяльність, спрямовану на задоволення конкретних потреб особи, яка звертається за послугою [84, с. 15 ].

Оптимальний спектр адміністративних послуг залежить від інституційної спроможності конкретної громади. У прилеглих до міст населених пунктах, особливо середніх і великих, необхідно надавати максимально широкий спектр послуг. У сільських органах місцевого самоврядування, особливо з обмеженими можливостями, пріоритет надається наданню екстрених адміністративних послуг, особливо в таких сферах:

- 1) Реєстрація актів цивільного стану (1 етап): державна реєстрація народження; державне свідоцтво про смерть; державна реєстрація шлюбу;
- 2) Реєстрація/зняття з реєстрації мешканців: реєстрація місця проживання особи; зняття з реєстрації місця проживання особи; надання довідки про реєстрацію місця проживання особи; реєстрація

місцезнаходження особи; надання довідки про склад сім'ї (особи, зареєстровані в житловому приміщенні);

3) призначення житлових субсидій;

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

5) нарахування та перерахунок пенсій [3, с. 16].

Надання таких адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування має такі переваги:

1) Це умови для забезпечення кращої якості послуг. Нарешті, споживачі послуг – громадяни – мають більший вплив на органи місцевого самоврядування (місцевого голову, муніципальну раду та його заступників), дозволяючи їм вимагати належної якості послуг. Натомість громадяни мають мінімальний вплив на посадових осіб центральної влади та їх місцевий персонал;

2) Ефективність та економічність. Замість утримання багатьох вузькоспеціалізованих офісів, кожне з яких потребує власного приміщення та злагодженої інфраструктури (відділів прийому громадян, діловодів, юристів, бухгалтерії тощо), передбачається функціонування «єдиного офісу». Це означає, що звільняються навіть приміщення та персонал. У такій ситуації відбувається значна економія державних ресурсів [6, с. 42-43].

Важливою складовою поняття, що розглядається, є мета адміністративного регулювання. Щоб правильно визначити цей елемент, доцільно отримати думки вчених з даної теми.

Наприклад, В.Д. Черній бачить мету адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в забезпеченні подальшого структурного вдосконалення цієї системи та її роботи в цілому та кожного її елемента зокрема в рамках наступного етапу децентралізації публічної влади [78, с. 123]. Тобто метою такого адміністративно-правового регулювання є просто забезпечення вдосконалення регульованої системи. Однак науковець не уточнює, для чого

проводиться це вдосконалення. Тобто сутність його цілевизначення можна охарактеризувати як «процес заради самого процесу».

Мету адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційної та інвестиційної діяльності А. Л. Шапенко вбачає в удосконаленні правовідносин щодо захисту майнових інтересів страхувальників або третіх осіб (інвесторів) та в активізації інвестиційної діяльності; Метою є відтворення страховиками фінансово-економічних процесів [79, с. 249]. Тобто, на думку цього вченого, однією зі складових мети адміністративно-правового регулювання в будь-якій сфері є вдосконалення відповідних правовідносин. Іншою складовою є захист індивідуальних інтересів фізичних та юридичних осіб. Така позиція вченого видається більш обґрунтованою, оскільки враховує дві складові – як останню, яка стосується охорони відповідних правовідносин, так і середню – удосконалення процесу правового регулювання засобами адміністративного права.

На нашу думку, важливою частиною кінцевої мети адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні має стати створення та подальше забезпечення функціонування ефективних громад. При цьому забезпечення дієздатності територіальних органів має бути ефективним і не супроводжуватися порушенням прав, свобод і законних інтересів їх мешканців, оскільки дотримання істотних складових правового статусу особи є гарантією успішного функціонування будь-якої територіальної громади.

Важливо також підкреслити, що адміністративно-правове регулювання будь-якого виду діяльності здійснюється через злагоджену систему різноманітних форм і методів, що базується на відповідній нормативній базі та з урахуванням основних вихідних положень – принципів, що також необхідно враховувати під час слідства.

Тому під адміністративно-правовим регулюванням діяльності органів місцевого самоврядування в Україні слід розуміти загальноузгоджену систему форм, методів, норм і принципів державного управління через представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування та об'єднання громадян. з

метою регулювання, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення проблем місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою побудови та ефективної діяльності ефективної місцевої влади.

## **1.2. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад**

Для початку варто зрозуміти, що означає поняття «адміністративно-правовий механізм регулювання».

О.І. Остапенко визначає механізм адміністративно-правового регулювання як «систему суб'єктів владних повноважень (органів державної влади та управління) щодо використання правових засобів з метою правового впливу на суспільні відносини в інтересах фізичних і юридичних осіб» [46, с.148]. Тобто під механізмом правового регулювання у сфері адміністративного права вчений розуміє певну систему суб'єктів, уповноважених правовими засобами здійснювати державне управління.

Т.Л. Антонова під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє систему «елементів (обов'язкових і факультативних), що регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління при реалізації державними органами своїх прав і обов'язків щодо задоволення публічних інтересів та інтересів громадян» [8, с.94]. С.Г. Стеценко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [71, с. 624].

Проте ми дотримуємося позиції, що механізм адміністративно-правового регулювання – це, насамперед, сукупність засобів, за допомогою яких можна управляти певною сферою суспільного життя.

Важливо також зазначити, що суттєвою ознакою механізму адміністративно-правового регулювання є визначення цілей цього регулювання. До таких цілей належать:

- 1) запобігати протиправним посяганням на свободи та законні суспільні інтереси фізичних та юридичних осіб;
- 2) запобігати порушенням громадянських свобод і законних суспільних інтересів третіх осіб з боку фізичних та юридичних осіб;
- 3) припинення порушень прав, свобод і законних суспільних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- 4) вживати всіх передбачених юрисдикцією заходів для поновлення прав, свобод і публічно-правових інтересів фізичних та юридичних осіб;
- 5) забезпечити притягнення винних до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності» [16, с. 211-212]. Тобто ключовим поняттям для розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання є його призначення.

Крім того, така мета обов'язково повинна включати підвищення ефективності того чи іншого виду діяльності. Відповідно до принципу ефективності в адміністративному праві державне управління має бути сучасним, щоб забезпечувати все необхідне на основі чітких цілей та оцінки майбутнього [3, с.440]. Крім того, під ефективністю адміністративно-правового регулювання розуміється ступінь досягнення очікуваного результату правового регулювання, а саме співвідношення між встановленими мета правового регулювання суспільних відносин і реальні результати [27, с. 202]. Це ефективність кожного виду правового регулювання, що відображає відповідність його цілям і завданням, характеру суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню, а також ступінь реальної реалізації заявлених намірів [25, с. 223]. Тобто ступінь досягнення поставлених цілей адміністративно-правового регулювання має бути точно вимірний за допомогою категорії ефективності. У міру підвищення ефективності тієї чи іншої діяльності результати цієї діяльності відповідно досягаються більшою мірою, тобто покращуються.

Виходячи з того, що органи місцевого самоврядування є невід'ємною частиною суб'єктів управління, механізм адміністративно-правового

регулювання їх діяльності є невід'ємною частиною загального поняття «механізм адміністративно-правового регулювання». Крім того, слід мати на увазі, що в різних сферах публічного управління, особливо у сферах діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг та вирішення питань місцевого значення, основна мета адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як ми вже зазначали, полягає в забезпеченні правоздатності цих громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів.

Отже, під механізмом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад ми розуміємо систему організаційно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується ефективність виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації органів місцевого самоврядування у сферах надання адміністративних послуг та вирішення проблем місцевого значення. про забезпечення життєдіяльності цих громад, прав і свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Щодо структури механізму адміністративно-правового регулювання, то С.В. Ківалов вважає, обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є норми адміністративного права, тобто правила поведінки, встановлені чи санкціоновані державою, які є обов'язковими до виконання. Норми адміністративного права посідають особливе місце в правовій системі не лише України, а й інших держав, оскільки регулюють особливі суспільні відносини – відносини у сфері публічного управління.

Л.Л. Попов виділяє дві важливі ланки механізму адміністративно-правового регулювання – адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини [48, с. 393].

О.І. Остапенко пропонує включати до структури адміністративно-правового механізму регулювання такі елементи, як:

- 1) норми адміністративного права;
- 2) акти роз'яснення норм адміністративного права;
- 3) акти застосування адміністративно-правових норм;

4) адміністративні правовідносини, що виникають, здійснюються та припиняються при застосуванні норм адміністративного права;

5) державні повноваження адміністративно-юридичних осіб [46, с. 148].

О.М. Єщук вважає, що систему елементів механізму адміністративно-правового регулювання становлять: норми адміністративного права, їх зовнішнє вираження; джерела адміністративного права; принципи адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права; індивідуальні дії суб'єктів управління; форми діяльності суб'єктів адміністративного права; методи адміністративного права; адміністративно-правові системи; адміністративні процедури; ефективність адміністративно-правової системи [16, с.214].

Тобто механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні можна охарактеризувати окремим переліком складових.

Для створення такого списку звернемося до думки С.Г. Стеценко, який надає розгорнуту та яскраву класифікацію складових механізму адміністративно-правового регулювання. На думку вченого, елементи механізму адміністративно-правового регулювання поділяються на дві групи: органічні та функціональні. Органічними складовими цього механізму можна вважати ті, які визначають сутність самого явища, тобто без яких не може відбутися сам механізм адміністративно-правового регулювання. А функціональними складовими механізму можна вважати ті, які суттєво впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, його виразність та ефективність, хоча й не є обов'язковими елементами. До органічних можна віднести: правові норми; акти про реалізацію правових норм; правовідносини, а функціональні відносини включають: юридичні факти; правова компетентність; законність; акти тлумачення правових норм; акти застосування правових норм [71, с. 64-66]. Перш за все, найважливішими

або фундаментальними складовими механізму, що розглядається, є органічні складові, які також є важливими для механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Наприклад, для механізму адміністративно-правового регулювання, що розглядається, одним із найважливіших елементів є правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічної адміністрації місцевих органів влади. Це пов'язано з тим, що правовий статус визначає вид, призначення, характер і положення конкретного суб'єкта в системах органів державної влади чи місцевого самоврядування [63, с. 17].

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

а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічної адміністрації територіальних органів;

б) адміністративно-правові відносини, що виникають при здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації територіальних органів;

в) акти реалізації норм адміністративного права, що виражаються в дотриманні, використанні, виконанні та застосуванні положень правових актів у сфері адміністративного права в процесі взаємодії суб'єктів, які беруть участь у процесі публічного управління.

А тепер перейдемо безпосередньо до вивчення основних складових механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Таким чином, щодо адміністративно-правових норм, які визначають правовий статус суб'єктів публічної адміністрації місцевого самоврядування, ми погоджуємося з Н.Ф. Ващуком про те, що в структурі механізму адміністративно-правового регулювання норми права (адміністративно-правові норми) посідають провідне місце, оскільки вони являють собою правову основу. Крім того, вони визначають зміст адміністративно-правового

статусу суб'єктів владних повноважень у відповідній сфері [13, с.86]. Перш за все, необхідно з'ясувати, що таке правовий статус і як мають виглядати норми, які його визначають.

Під адміністративно-правовим статусом державного службовця розуміється сукупність його прав і обов'язків, порядок призначення на посаду і звільнення з посади, порядок проходження служби та особливості дисциплінарної відповідальності [4, с. 128]. Правовий статус повинен бути визначений у відповідних нормативних актах. Тобто нормативні акти, що визначають правовий статус суб'єктів публічної адміністрації територіальних громад, також повинні містити у своєму змісті елементи визначення статусу цих суб'єктів і в цьому випадку виходити на рівень структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання. Діяльність територіальних громад. Крім того, такі нормативні акти являють собою специфічну систему, яка є неоднорідною, оскільки складається з різних рівнів, але в цілому є правовою основою місцевого самоврядування.

Правове регулювання місцевого самоврядування забезпечується правовими нормами, встановленими в нормативних актах, зокрема:

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

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

3) нормативні акти органів місцевого самоврядування, у тому числі статuti територіальних органів, рішення представницьких органів місцевого самоврядування, акти виконавчих органів місцевого самоврядування тощо.

Тому всі нормативні акти можна поділити на три групи в залежності від рівня, на якому здійснюється регулювання: міжнародний рівень, національний рівень і місцевий рівень.

Враховуючи викладене, до адміністративно-правових норм, що визначають правовий статус суб'єктів публічної адміністрації територіальних органів в Україні, слід віднести такі групи нормативних актів:

1) Конституція України, яка закріплює конституційні основи адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування;

2) Закони, що встановлюють правовий статус суб'єктів державного управління органами місцевого самоврядування: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення»;

3) законодавчі акти, що встановлюють порядок утворення органів місцевого самоврядування та обрання їх керівників: Виборчий кодекс та Закон України «Про місцеві вибори»;

4) галузеві законодавчі акти, що встановлюють порядок діяльності органів управління територіальних органів відповідно до основних напрямів їх діяльності в різних сферах правовідносин: Фінансовий регламент України; Водний кодекс України; Господарський кодекс України; код держави; Податковий кодекс України; Цивільний кодекс України; Закони України: «Про адміністративні послуги», «Про основи державної регіональної політики», «Про основи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про основи містобудування», «Про регулювання Містобудівна діяльність», «Про культуру», «Про освіту», «Про охорону здоров'я», «Про охорону навколишнього середовища», «Про соціальні послуги» тощо;

5) підзаконні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які детально визначають порядок та умови реалізації норм цих законодавчих актів з усіх аспектів адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування: Указ Президента України «Про Державний фонд розвитку

місцевого самоврядування в Україні»; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; Стратегія реформування державного управління в Україні на 2022-2025 роки; Постанови Кабінету Міністрів України: «Про упорядкування умов оплати праці працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, прокуратури, судів та інших органів», «Про затвердження Методики формування здібних територіальні громади»; Наказ Міністерства розвитку міст та територій України «Про затвердження переліків проектів, що фінансуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у рамках Програми надзвичайного кредитування для відновлення України» та ін.;

б) нормативні акти суб'єктів державного управління територіальних органів, що визначають особливості здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності в конкретному населеному пункті: статuti муніципальних утворень, регламенти рад і виконавчих комітетів, акти виконавчих органів сіл, селищ. , міських рад, Положень про комісії ради, актів інших суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування тощо.

Що стосується адміністративно-правових відносин, які складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, як другої важливої складової механізму, то вони є головним засобом досягнення цілі відповідного різновиду правового регулювання. Відповідно до першої позиції складовими адміністративних правовідносин є суб'єкти, об'єкти та юридичні факти. Відповідно до другої позиції до структурних елементів адміністративно-правових відносин належать: суб'єкти адміністративно-правових відносин, об'єкти адміністративно-правових відносин, зміст адміністративно-правових відносин та юридичні факти як підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин. Відповідно до третьої позиції складовими таких правовідносин є: об'єкти (дії, поведінка людей, матеріальні об'єкти, речі), суб'єкти (громадяни, фізичні особи, державні органи,

підприємства, установи, організації тощо) та зміст правових відносин (сукупність прав та обов'язків).

Серед цих форм реалізації норм права велике значення має така форма, як застосування норм права. Застосування норм адміністративного права виражається у виданні уповноваженими особами індивідуальних правових приписів як індивідуальних адміністративних актів. Основною формою діяльності державних органів слід вважати адміністративний акт. Метою видання адміністративного акта є регулювання діяльності суб'єктів відповідної категорії правовідносин. Підставою для відмежування адміністративного акта від нормативного має бути обсяг його положень. Нормативні положення адміністративного акта поширюються на конкретну предметну сферу; дія цього нормативно-правового акта може бути обмежена в часі, а доцільність припинення його дії зазвичай визначається тоді, коли мета адміністративного акта досягнута [26, с.70].

Враховуючи викладене, у механізмі адміністративно-правового регулювання акти реалізації правових норм можуть мати такі форми:

1) застосування адміністративно-правових норм (активна чи пасивна добровільна поведінка суб'єктів державного управління територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні заходів, передбачених нормами затвердження);

2) реалізація адміністративно-правових норм (активна добровільна чи вимушена поведінка суб'єктів публічної адміністрації територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні заходів, передбачених імперативними нормами);

3) дотримання адміністративно-правових норм (пасивна поведінка суб'єктів управління територіальних органів в Україні, що полягає в недотриманні ними заборон, передбачених відповідними адміністративно-правовими нормами);

4) застосування адміністративно-правових норм (владно-організуюча поведінка уповноважених суб'єктів державного управління територіальних

громад в Україні, яка полягає у виданні окремих правових норм – адміністративних актів для вирішення конкретних справ).

## РОЗДІЛ 2

# СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

### **2.1. Аналіз правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні**

Суспільно-громадська діяльність усіх органів місцевого самоврядування та державної влади має виражатися в певних правових формах. Без належного юридичного оформлення будь-яка дія конкретного органу чи його посадової особи, пов'язана із встановленням чи застосуванням правових норм, не може бути визнана правомірною, що в майбутньому, у гіршому випадку, може призвести навіть до втрати легітимності рішення.

Повноваження органів управління щодо виконання покладених на них завдань найбільш чітко виражені в правових формах управлінської діяльності [44, с. 6]. Наведені вище положення стосуються і публічної діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні, оскільки вони є невід'ємною частиною системи органів місцевого самоврядування, а значить, їх діяльність пов'язана із застосуванням правових норм в рамках певних правових форм адміністративно-правової системи.

Я. В. Журавель форму управлінської діяльності органів місцевого самоврядування визначає як зовні виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах власної компетенції для досягнення поставленої управлінської мети [24, с. 113].

По суті такі поняття можна використовувати для характеристики форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад як основи органів місцевого самоврядування. Оскільки це територіальні органи, що функціонують на базовому рівні місцевого самоврядування, то за допомогою місцевих виборів, в яких беруть участь жителі відповідних

муніципальних утворень, утворюються представницькі органи місцевого самоврядування, які разом з органами виконавчої влади утворені ними, то здійснюють свою діяльність у різноманітних формах, які потребують зокрема адміністративно-правового регулювання.

Таким чином, форми адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування є зовнішнім проявом сукупності управлінських дій представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та їх громадських органів у здійсненні покладених на них повноважень щодо державного управління органами місцевого самоврядування.

У юридичній науці, особливо в адміністративному праві, на сьогодні немає єдиного підходу до критеріїв класифікації форм діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, В.К. Колпаков вважає, що форми діяльності можна поділити за принципом реалізації методів управління:

- 1) видання нормативних адміністративних актів (встановлення правових норм, адміністративного законодавства);
- 2) видання ненормативних адміністративних актів (застосування правових норм, видання індивідуальних адміністративних актів, правових актів про застосування правових норм, адміністративних розпоряджень);
- 3) укладення договорів управління;
- 4) здійснення реєстраційної та іншої юридично значимої діяльності;
- 5) здійснення організаційних заходів;
- 6) виконання матеріально-технічних операцій [30, с. 209].

С.В. Ківалов форми державного управління поділяє на легальні та нелегальні, серед яких: видання нормативних та індивідуальних адміністративних актів; укладання договорів управління; здійснення юридично значимих дій (державна реєстрація, ліцензування тощо); проведення організаційних заходів; здійснення логістичних операцій. Перші чотири форми вчений відносить до правових, оскільки вони тягнуть за собою

правові наслідки, останні дві – до неправових, оскільки не тягнуть за собою правових наслідків [1, с. 176-179]. На цій основі адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні також може здійснюватися в правовій чи неправовій формі.

У теорії держави і права правові форми реалізації державних завдань визначаються правом, яке є єдиним за способом зовнішнього вираження та правовими наслідками діяльності державних органів і виявляється у створенні та реалізації правових актів [72, с. 104]. В адміністративному праві «правова форма господарювання зазвичай характеризується такими ознаками: встановлюється в правовому акті; має державно-владний характер; має підзаконний та розпорядчий характер дій та підзаконний характер повноважень органів управління та їх посадових осіб; основним її змістом є виконавчо-розпорядча діяльність [12, с. 63].

Згідно із загальним розумінням, до правових форм належать «форми, використання яких спричиняє виникнення правових наслідків», зокрема видання правових актів, застосування заходів примусу тощо. Такі форми функціонують як юридичні факти і можуть утворювати адміністративно-правові акти. Призначення правових форм полягає в тому, щоб забезпечити і зміцнити юридичний зміст правових актів таким чином, щоб кожен з них завжди впливав із законодавства, був включений у правопорядок і забезпечував своїм змістом права, свободи та обов'язки громадян» [18, с. 101].

Отже, під правовими формами адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування слід розуміти форми здійснення суб'єктами публічної адміністрації місцевих органів виконавчої та розпорядчої влади повноважень, спрямованих на вирішення питань місцевого значення та пов'язаних із здійсненням адміністративної чи регуляторної діяльності в порядку, встановленому відповідним законодавством, і пов'язана з виникненням юридично значущих результатів у муніципальній сфері.

Що стосується класифікації організаційно-правових форм діяльності, то Ю.П. Бітяк вважає, що окремі форми державного управління органічно

пов'язані з правовими формами діяльності в цілому: правовстановлювальною, правовиконавчою та правоохоронною. Відповідно до цього вчений виділяє чотири форми управлінської діяльності:

- 1) видання нормативних актів управління;
  - 2) опублікування індивідуальних (адміністративних) адміністративних актів;
  - 3) проведення організаційних заходів;
  - 4) здійснення логістичних операцій [10, с. 59].
- Відповідно до цієї класифікації до правових форм діяльності можна віднести лише перші дві форми, а до неправових — останні дві.

Л.Р. Наливайко та О.І. Грицай звертається до правових форм: прийняття нормативних та індивідуальних (не нормативних, розпорядчих) адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, здійснення юридично значущих дій [42, с. 141].

Враховуючи те, що управлінська діяльність органів управління територіальних органів влади подібна за своїм характером до діяльності органів виконавчої влади, при характеристиці форм адміністративно-правового регулювання можна враховувати наведену класифікацію правових форм їх діяльності.

Отже, першою формою адміністративно-правового регулювання, яку ми розберемо, буде законодавча діяльність, яка за своїм змістом є законодавчою або нормотворчою. Законодавство або нормотворчість — правова форма діяльності влади за участю громадянського суспільства (у випадках, передбачених законом), яка пов'язана із встановленням (затвердженням), зміною та скасуванням правових норм» [64, с. 21-22]. О.С. Дніпров виділяє такі особливості регуляторної діяльності: «Результативні нормативно-правові акти мають підзаконний характер і регулюються чіткою законодавчою процедурою; можуть бути затверджені та скасовані вищестоящими органами» [19, с. 160].

Встановлення правил органами місцевого самоврядування, тобто територіальними громадами, зазвичай називають місцевою нормотворчістю.

Ю.С. Кіцул справедливо вказує на значення законодавства як однієї з форм діяльності державних органів, що «законодавство є основним засобом управління суспільством і безпосередньо пов'язане з природою держави, її формою, механізмом і функціями». Незважаючи на різне розуміння законодавства, воно завжди є діяльністю уповноважених органів» Законодавство є одним із основних елементів механізму правового регулювання суспільних відносин» [29, с. 64].

Суб'єктом законодавства є: «1) громадянське суспільство (народ) та його окремі суб'єкти (територіальні громади, об'єднання громадян); 2) держава (у вигляді державних органів та їх посадових осіб)» [64, с. 22].

Одним із найважливіших нормативних актів, які видаються в органах місцевого самоврядування, є статuti цих громад. У цьому контексті цікавою є думка В.С. Куйбіди про те, що «статут територіальної громади є однією з форм управлінської діяльності, яка забезпечує реалізацію самостійності місцевого самоврядування на місцевому рівні».

О.Д. Лазор слушно зазначає, що «нормотворча функція громади реалізується не лише через прийняття відповідних нормативно-правових актів, що регулюють життєдіяльність території, а й через створення статутів територіальних громад як нормативно-процедурного документа, що відбиває особливості відносин всередині територіальної громади. Статут територіальної громади встановлює механізм місцевого самоврядування територіальної громади, порядок утворення органів самоорганізації населення, гарантує всім членам територіальної громади право на участь у місцевому самоврядуванні та встановлює правила і порядок реалізації цього права» [36, с. 207].

Розуміння поняття нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування буде неповним, якщо не врахувати, що ця діяльність слугує регулюванню питань місцевого значення в органах місцевого самоврядування

за різними напрямками або реалізації окремих повноважень органів місцевого самоврядування. Законом до органів самоврядування цих переданих громад. Тобто основним завданням нормотворчої діяльності територіальних громад є створення та прийняття нормативно-правових актів, які б чітко та ефективно регулювали всі сфери життєдіяльності відповідних територіальних громад.

Така нормотворча діяльність складається з двох видів: нормотворча діяльність державних органів і нормотворча діяльність окремих жителів населених пунктів.

Що стосується нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, то як одна з основних правових форм діяльності органів місцевого самоврядування вона являє собою діяльність представницьких органів та уповноважених посадових осіб місцевого самоврядування, спрямовану на прийняття, зміну та доповнення нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення проблемних питань місцевого значення в органах місцевого самоврядування або виконання окремих повноважень держави, які законом передано органам самоврядування цих громад.

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

Другою правовою формою діяльності органів місцевого самоврядування в Україні є правозастосовна діяльність, яка в теорії держави і права визначається як «діяльність органів влади, спрямована на вирішення конкретних юридичних справ, реалізацію законів і підзаконних актів шляхом видання законів». Цей процес закріплюється в оперативно-виконавчій та правоохоронній діяльності» [72, с. 104].

Проте виникає запитання: чи мають право органи місцевого самоврядування здійснювати таку діяльність, яка є владною? На нашу думку, відповідь на таке запитання має бути ствердною, оскільки сьогодні в Україні в рамках процесу децентралізації влади відбувається процес передачі значного обсягу державних повноважень органам місцевого самоврядування, тобто

територіальні громади як основу цієї форми правління в державі. Одним із таких повноважень є право на застосування правових норм.

При цьому «визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами правоохоронної діяльності жодним чином не означає втрату цим видом діяльності державно-владного характеру». Надаючи органам місцевого самоврядування право приймати закони – правоохоронні заходи діють у межах своїх повноважень, держава тим самим пов'язує їх у своєму механізмі законодавства, правозастосування та судової практики, який, як відомо, не може здійснюватися на публічних засадах. Такий досвід поширений у країнах Європи, де таким чином до громадської діяльності залучаються не лише приватні особи, а й витрачена частина бюджетних коштів, за рахунок яких здійснюється діяльність» [28, с. 32]. Для розуміння поняття правоохоронної діяльності органів місцевого самоврядування важливо, щоб ця діяльність була спрямована на вирішення проблем місцевого значення органами місцевого самоврядування в різних сферах або реалізацію окремих повноважень держави, делегованих на самоврядування. Органи таких громад відповідно до закону, наприклад, прийняття окремих нормативно-правових актів щодо реалізації положень закону, що регулює право надання адміністративних послуг у територіальних органах, делегованих державою.

Важливо також, що «кожна особа не може застосовувати норми права». Таким особам законом чітко визначено, у яких випадках вони застосовують норми права, а також порядок їх створення, обрання, діяльності та припинення діяльності. чітко регламентовано. Показово, що при цьому не зникає владний характер правоохоронної діяльності, оскільки влада розкривається як вияв односторонньої волі, як здійснення влади, а також, кажучи словами, завдяки ряду ознак, які передбачають наявність чітко визначених повноважень органів чи осіб, що застосовують право, та обов'язковість застосування правоохоронних заходів, що може бути забезпечено державним примусом» [28, с. 32]. У місцевих органах влади такими підрозділами є особи, які виконують завдання державного управління.

«Форма діяльності, про яку йде мова, включає такі елементи: встановлення обставин справи, визначення спеціальної правової норми, яка підлягає застосуванню в конкретному випадку, визначення правового значення та обсягу такої правової норми, роз'яснення та тлумачення. норми його змісту, рішення по справі, видання особі адміністративного акта» [29, с. 75].

Отже, під правозастосовною діяльністю органів місцевого самоврядування ми розуміємо діяльність із прийняття суб'єктами публічної адміністрації органів місцевого самоврядування правозастосовних законів, спрямовану на реалізацію в органах місцевого самоврядування положень законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють проблеми місцевого значення в різних напрямках. або з питань здійснення окремих державних повноважень, які законом передані органам самоврядування цих органів.

Наступна адміністративно-правова форма діяльності Ю.С. Кіцул називає регулятивну діяльність, під якою розуміє діяльність, спрямовану на «створення необхідних умов для здійснення позитивного управління, спрямованого на забезпечення добробуту суспільства і держави, здійснення функції управління в економічній, соціальній і культурній сферах, адміністративної політики та інших сфер суспільного життя. При застосуванні регулятивної форми діяльності реалізуються такі функції управління, як державне регулювання, прогнозування, планування, координація, управління та інші. За допомогою регулятивної форми діяльності забезпечуються права і законні інтереси громадян та інших юридичних осіб, створюється необхідний адміністративний порядок» [29, с. 75]. Тобто метою форми регулювання діяльності територіальних громад в Україні слід визнати регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення життєдіяльності таких громад та надання адміністративних послуг їх жителям.

Розглянута форма діяльності тісно пов'язана з регулятивною функцією права, яка полягає у встановленні певних правил поведінки суб'єктів

правовідносин, наданні відповідних прав і покладенні юридичних обов'язків. Це означає, що цей напрям правового впливу за своїм змістом є вираженням регулятивної діяльності. Отже, можна сказати, що регулятивна функція права втілюється в такій правовій формі діяльності, як регулятивна діяльність.

Що стосується форми правозастосування, то за словами Ю.С. Кіцули, це «пов'язано з реалізацією контрольно-моніторингової функції управління». У цій формі здійснюється захист прав і свобод громадян та інших юридичних осіб, застосовуються офіційні заходи примусу до фізичних і юридичних осіб, використовуються спеціальні засоби примусу і методи впливу. Форма притягнення до кримінальної відповідальності слугує охороні встановленого адміністративного порядку та забезпеченню правоздатності адміністративних органів і посадових осіб» [29, с. 75]. Нині держава, реалізуючи принципи децентралізації влади, делегувала органам самоврядування частину правоохоронних функцій, пов'язаних із здійсненням контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів правовідносин у сфері державного управління. місцева влада – це ті громади, які виконують такі функції в межах тих, про які місцевій владі може бути відомо, чиї інтереси вони представляють.

## **2.2. Оцінка організаційного механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні**

Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як ми з'ясували в попередньому підрозділі, здійснюється не тільки в правовій, а й в організаційній формі. Отже, для підвищення їх ефективності та забезпечення життєдіяльності територіальних громад організаційні форми потребують адміністративно-правового регулювання діяльності цих громад.

У теорії держави і права під організаційною формою діяльності органів держави з виконання покладених на них завдань розуміється однорідна за своїм зовнішнім проявом діяльність органів держави, що здійснюється в

рамках певних правових норм і в відповідність вимогам правової держави, що не тягне за собою обов'язкових правових наслідків [72, с. 105]. Під організаційними формами діяльності органів виконавчої влади, особливо місцевих, Ю.С. Кіцул пропонує розуміти «здійснення управлінської діяльності, яка безпосередньо не пов'язана з реалізацією державних повноважень» [29, с. 63]. В.М. Сак слушно зазначає: «Якщо форма управлінської діяльності нормативно не визначена, тобто не має юридичного змісту і не тягне за собою правових наслідків, то це неправові (організаційні) форми господарювання» [66, с. 138]. ]. Органи місцевого самоврядування, як виразники інтересів жителів відповідних населених пунктів, у процесі своєї діяльності також мають право здійснювати низку повноважень, які не мають правових наслідків.

При цьому організаційна діяльність займає найбільшу питому вагу серед усіх видів діяльності таких органів порівняно з іншими складовими діяльності державних органів територіальних органів. Важливість організаційної діяльності пояснюється також тим, що завдяки їй практично реалізуються основні повноваження місцевих представницьких органів: управління відповідними об'єктами, планування та координація, контроль і перевірка виконання тощо; забезпечення злагодженості та чіткості їх роботи, визначення структури їх структурних частин та повноважень посадових осіб; чітке розмежування функцій між радами, їх органами та між окремими підрозділами та керівниками з подальшим закріпленням їх компетенції у відповідних положеннях тощо [75].

Що стосується форм діяльності державних органів, то вчені з теорії держави і права до організаційної діяльності відносять:

- організаційно-нормативна – це робота державних органів, спрямована на створення регламентів стратегічної взаємодії різних гілок влади з метою оперативного вирішення поточних політичних, технічних, структурних та інших проблем;

- організаційно-матеріальна – це завдання державних органів щодо забезпечення функціонування їх економічної бази, що виражається в забезпеченні економічного обґрунтування, обліку, аудиту, статистики, створенні системи комунального господарства та інших частинах забезпечення різноманітних громадських функцій;

- організаційно-ідеологічна – це завдання державних органів щодо системної взаємодії з суспільством через просвітницьку роботу, формування громадської думки, пропаганди та залучення ЗМІ з метою забезпечення розуміння діяльності державних органів та «прозорості» їх рішень [72, с. 105].

Тобто до організаційних форм діяльності належать як суто організаційні, так і пов'язані з матеріальним забезпеченням органів управління.

Дещо по-різному в адміністративному праві розуміються організаційні форми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, особливо у зв'язку з різними видами діяльності.

Розглянемо деякі думки вчених на цю тему.

Так, автори підручника з адміністративного права за редакцією Т.О. Коломоєць до неправових форм адміністративно-правового регулювання зазвичай відносить дві групи нормативно-правових актів, а саме:

- 1) Здійснення організаційних заходів;
- 2) Здійснення матеріально-технічних операцій (облік, складання довідок, звітів, підготовка правових актів) [5, с. 120]. Крім того, такі дії, як здійснення матеріально-технічних операцій, не відносяться до організації, а являють собою окрему групу неправових форм адміністративно-правового порядку.

Неправові форми адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату К.Ф. Білко характеризує як «різноманітні заходи організаційного та матеріально-технічного забезпечення нотаріальної діяльності». Ці форми передбачені нормативно-правовими актами та постійно

та систематично використовуються для забезпечення якісного виконання нотаріусами покладених на них завдань» [11, с.544].

Д.Є. Андрєєва виділяє такі неправові форми адміністративно-правового регулювання у сфері молодіжної політики в Україні, як організаційні заходи та матеріально-технічна діяльність [7, с. 12].

Водночас Ю.С. Кіцул аналізує специфіку діяльності місцевих органів виконавчої влади та виділяє такі основні види організаційних форм цієї діяльності, як: матеріально-технічне управління; організація роботи з персоналу; засідання колегій місцевих державних адміністрацій, наради, семінари [29, с.91]. Свою позицію щодо включення матеріально-технічних процесів до організаційних форм вчений обґрунтовує тим, що, по-перше, без них неможлива управлінська діяльність, а, по-друге, невиконання таких процесів може тягнути за собою юридичну відповідальність тощо, тим самим виникнення певних правовідносин. Це дає підстави вважати, що матеріально-технічні операції впливають на процес організації та здійснення управлінської діяльності місцевими органами виконавчої влади [29, с.91]. Проте матеріально-технічні процеси в системі адміністративно-правових форм регулювання діяльності суб'єктів державного управління відіграють допоміжну роль, як визнають науковці в галузі адміністративного права [3, с. 191; 16, с. 132]. Ю.А. Шпак зазначає, що «матеріально-технічна форма діяльності рад не має правового та організаційного характеру». збір та обробка інформації, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, облік тощо) статистичний облік тощо). В основному вони здійснюються апаратом управління» [83, с.59]. А отже, недостатньо правильно ототожнювати їх з організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності, що визначають і регламентують характер і способи здійснення влади суб'єктами публічної адміністрації. Тобто матеріально-технічні заходи у сфері організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування необхідно розглядати окремо від організаційних форм.

Автори підручника з адміністративного права за редакцією Т.О. Коломоєць, до організаційних заходів як форм адміністративно-правового регулювання належать: проведення зборів, нарад, обговорень, перевірок, розроблення прогнозів, програм, ведення бухгалтерського, статистичного та податкового обліку, проведення прес-конференцій, інформування населення про роботу служб та органів влади, зміни в законах тощо [5, с. 120]. В цілому ми згодні з таким переліком, але вважаємо, що здійснення бухгалтерського та податкового обліку, особливо в державних органах і органах місцевого самоврядування, пов'язане з матеріально-технічними операціями, оскільки його зміст сприяє виконанню функції управління матеріальними ресурсами, а не реалізації основних цілей таких комітетів.

К.Ф. Білько, організаційна діяльність у сфері нотаріату включає: навчання за програмами підвищення кваліфікації та програмами тематичних короткострокових семінарів; видання методичної літератури; організація та проведення «гарячих ліній» з питань нотаріальної діяльності; інформування населення про роботу нотаріальних установ; створення електронних баз даних, зокрема єдиного реєстру нотаріусів; єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів; державний реєстр обтяжень рухомого майна; спадковий реєстр; єдиний реєстр довіреностей; державний реєстр прав власності на нерухоме майно тощо [11, с. 544-545]. За словами Валькової Є.В., організаційна діяльність у сфері захисту прав інтелектуальної власності включає: проведення конференцій, семінарів та конкурсів; видання методичної літератури з питань захисту прав інтелектуальної власності; особистий прийом громадян на службі; розробка рекомендацій з питань інтелектуальної власності; інформування населення про роботу служби та зміни в законодавстві з питань права інтелектуальної власності» [12, с. 63]. На нашу думку, такий перелік заходів більшою мірою відповідає характеру організаційних форм адміністративно-правової системи.

З аналізу наведених позицій випливає, що організаційні форми діяльності суб'єктів державного управління за своєю суттю складаються з різноманітних заходів підготовчого, інформаційного та/або консультативного характеру, які закладають основу для реалізації правових форм діяльності або надають інформацію про результати застосування правових форм діяльності, не створюючи цих правових наслідків, але вносячи певний внесок у їх досягнення.

Організаційні форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації місцевого самоврядування повинні мати однаковий зміст. Проте слід зазначити, що з огляду на суттєві відмінності повноважень представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування організаційні форми адміністративно-правового регулювання їх діяльності дещо відрізняються.

Як організаційно-правові форми здійснення функцій і повноважень депутата у виборчому окрузі А. Швець називає такі види діяльності: прийом виборців; регулярні зустрічі депутатів з виборцями для інформування їх про діяльність представницького органу всієї місцевої влади; делегування виборців своєму представнику; Звіт депутата по округу про свою діяльність [81, с.79]. О.В. Чернецька виділяє такі організаційно-правові форми діяльності депутата в представницькому органі: участь у засіданні місцевої ради, участь у роботі постійних комісій, подання заяви про обрання депутатом, участь у роботі груп депутатів, депутатів і фракцій тощо [77, с.98].

Вживання науковцями терміну «організаційно-правовий» означає, що зазначені вище форми діяльності одночасно мають ознаки правової та організаційної форм діяльності, тобто існує певна суміш. Тому необхідно відокремити організаційну діяльність від юридичної. Для цього звернемося до тлумачення самого терміна «організувати». В українській мові воно має таке значення:

1. Створити щось, заснувати щось, залучити до цього інших і будувати на них.

2. Проведення окремих заходів суспільного значення та розвиток їх підготовки та проведення.

3. Згуртувати, згуртувати когось із певною метою.

4. Щоб зробити чітко налаштування, розмістіть щось правильно [45].

С.О. Семко називає такі основні ознаки, що характеризують форми організації роботи представницьких органів місцевого самоврядування:

а) це низка конкретних дій і заходів, що здійснюються місцевими радами та органами самоорганізації населення;

б) являють собою систему чітко визначених процедур, передбачених правовими актами або розроблених у процесі діяльності відповідних органів і посадових осіб;

в) характеризувати їх призначення та роль у системі представницьких органів;

д) спрямована на організацію роботи Ради, її органів, депутатів, органів самоорганізації населення, представницьких органів, ефективне виконання ними своїх функцій і повноважень щодо вирішення питань місцевого значення [69, с. 8].

Тому до основних форм організації діяльності державних органів представницьких органів у місцевих органах влади слід віднести, зокрема: підготовку, проведення та участь у роботі зборів і засідань місцевих рад; підготовка, проведення та участь у засіданнях постійних та тимчасових комісій; розробка депутатських запитів та направлення їх відповідним адресатам; відвідувати засідання викнкому; участь у громадських слуханнях; зустріч з виборцями; звітність перед жителями населених пунктів; надавати інформацію про роботу представницького органу місцевого самоврядування.

Більшість організаційних форм адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів державного управління виконавчих органів місцевого самоврядування подібні до таких же форм діяльності суб'єктів публічного управління органами виконавчої влади. До таких загальних форм належать зокрема: підготовка та проведення інструктажів, конференцій, нарад,

семінарів; публічні виступи; робочі зустрічі; ведення інформаційних блогів в Інтернеті; розробка планів, проектів, програм розвитку територіальних громад; створення та ведення різноманітних реєстрів; прийом громадян; звітність про роботу тощо.

Так, на думку О.О. Кулешов, Виконавчі комітети представницьких органів місцевого самоврядування є організаційною формою роботи місцевої ради, яка забезпечує виконання конкретних завдань, функцій і повноважень місцевої ради у виконавчо-розпорядчій сфері [34, с 37]. Повноваження цих комітетів здійснюються як у статутній, так і в нестатутній формах.

Відповідно до частини другої статті 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони мають право:

1) попередній розгляд та погодження проектів місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших предметів, прогнозів місцевих бюджетів, проектів місцевих бюджетів та проектів рішень з інших предметів, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) координує діяльність відділів, відділів та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що входять до складу спільної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників;

3) змінює або скасовує акти підпорядкованих управлінь, відділів, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб [52].

Із цих повноважень, що проявляються як у правовій, так і в неправовій формі, випливає, що специфічними організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих комітетів місцевих рад є: попередня експертиза проектів нормативно-правових актів з питань життєзабезпечення; територіальні громади; координація діяльності структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад, а також комунальних підприємств, установ та організацій, що входять до складу територіальних органів влади.

Для старост такими формами є, зокрема: допомога жителям відповідного старостовського округу в оформленні та поданні документів до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; Участь в організації виконання рішень представницьких органів місцевого самоврядування.

Сільські, селищні, міські голови реалізують такі організаційні форми: представляють органи місцевого самоврядування, ради та їх виконавчі комітети по відношенню до державних органів, інших органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, а також у міжнародних відносинах відповідно до закону; проводити особистий прийом громадян [52]. Крім того, голови головуєть на засіданнях міських рад та їх виконавчих комітетів.

До основних організаційних форм діяльності, доступних саме керівникам, відносяться «головування на засіданнях ради та засіданнях виконавчого комітету, право скликати засідання виконавчого комітету, право пропонувати структуру та склад виконавчого комітету. Саме голова має бути головним ініціатором змін у суспільстві, у діяльності виконавчих органів ради, у підготовці різноманітних проектів та ініціатив» [74, с. 27].

Отже, основними організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності органів самоорганізації населення в територіальних громадах є заходи щодо: створення та організації роботи таких органів, а також виконання їх рішень; організація та проведення масових заходів екологічного, культурно-освітнього, спортивного та іншого характеру, а також пов'язаних з благоустроєм територій міста; організація допомоги незахищеним верствам населення; організація та проведення інших заходів суспільного значення; створення та ведення баз даних з обліку громадян, які проживають на території, на території якої створено відповідні органи самоорганізації населення; інформування місцевих жителів про діяльність органів самоорганізації населення.

## РОЗДІЛ 3

# МОДЕРНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

### **3.1. Міжнародні стандарти регулювання діяльності територіальних громад**

Надзвичайно важливим є використання міжнародно-правових норм і стандартів в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування. Вступ України до світового співтовариства на правах повноправного члена тягне за собою певні зобов'язання щодо реалізації її міжнародно-правових зобов'язань не лише на міжнародному рівні, а й усередині країни. В останньому виникають значні труднощі, які пов'язані не стільки з небажанням правлячої еліти виконувати міжнародні зобов'язання, скільки з гострою політичною та економічною кризою, в якій опинилася Україна, і, як наслідок, з браком матеріальних умовами та політичною волею, а й з особливостями менталітету народу, який жив і виховував багато поколінь в умовах тоталітарного мислення, що зумовлює досить низький рівень правосвідомості та правової культури.

Світовий і особливо європейський досвід переконливо свідчить, що ефективна децентралізована система територіальної організації публічної влади та управління є невід'ємною частиною сучасної демократичної правової держави. Інституційною основою такої системи є можливості місцевого самоврядування та збалансованого регіонального розвитку [20, с. 10].

В Рекомендаціях Rec(2004) 12 Комітету міністрів Ради Європи «Про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад» наголошується, що важливо отримати попередній досвід вдома та за кордоном. Однак конкретне рішення рідко можна прийняти без адаптації. Тому для досягнення більшої користі порівняльна робота має бути спрямована на виявлення характеру (загальних) цілей, поставлених в інших реформах,

використовуваних процедур і проблемних питань, які вирішуються під час впровадження реформ [60].

В останні роки проблеми місцевого самоврядування в Україні активно досліджуються вченими. Щодо розробки питань використання міжнародно-правових норм і стандартів у нормативному регулюванні діяльності територіальних громад, то таких досліджень явно недостатньо, особливо зважаючи на постійну динаміку у цій сфері.

До основних концептуальних європейських документів, що регулюють діяльність територіальних громад, у тому числі територіальних громад, на наш погляд, доцільно віднести Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [23].

Слід підкреслити, що цей документ є частиною національного законодавства України, оскільки відповідає Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97 [54]. Хартія була підписана 6 листопада 1996 року від імені України, ратифікована і набрала чинності для України 1 січня 1998 року.

Європейська хартія місцевого самоврядування є центральним орієнтиром на шляху до децентралізації та реформування місцевого самоврядування. Запроваджені сьогодні зміни передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності та широке використання демократичних механізмів. Перед нами стоїть завдання адаптації місцевого самоврядування та територіальної організації влади до європейських стандартів та виконання міжнародних зобов'язань держави в цій сфері [21, с. 10].

Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована 37 державами-членами, мала значний позитивний вплив на розвиток місцевого самоврядування та демократії в Європі. Слід зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування визначає лише концептуальні підходи до діяльності органів місцевого самоврядування.

Всесвітня декларація про місцеве самоврядування була опублікована лише через два місяці після відкриття для підписання Європейської хартії місцевого самоврядування. Це було з XXVII ст. Конгресу Міжнародного союзу місцевих органів влади 26 вересня 1985 р. в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) і в основному відповідає положенням Європейської хартії. Незважаючи на те, що ця декларація не є документом, виконання якого є обов'язковим для України, вона становить значний інтерес, оскільки відображає та закріплює позицію широких кіл світової громадськості, активістів та фахівців краєзнавчого руху щодо формування та функціонування місцевих демократій [14, с. 66].

Декларація про регіоналізм у Європі від 4 грудня 1996 р., прийнята Асамблеєю регіонів Європи. Хоча цей документ не має юридичної сили, він містить основні положення та завдання регіоналізму.

Так, у частині 1 ст. У статті 8 цієї Декларації зазначено, що державно-регіональні та міжрегіональні відносини ґрунтуються на принципах взаємоповаги, співробітництва та солідарності. Регіони та держава повинні сприяти взаємній співпраці та утримуватися від дій, які завдають шкоди або обмежують здійснення повноважень на інших рівнях [9].

У заяві також наголошується, що область є найуспішнішою організацією, яка адекватно та самостійно вирішує регіональні проблеми. Європейські держави повинні максимально сприяти передачі повноважень і фінансових ресурсів, необхідних для їх існування, регіонам і, за необхідності, вносити зміни до міжнародного законодавства [9].

Гельсінська декларація про регіональне самоврядування від 28 червня 2002 р., прийнята на Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне самоврядування [41, с. 18-25].

У документі наголошується, що через існування в Європі різноманітних моделей і форм регіонального самоврядування, які впливають з різних конституційних традицій і соціально-економічних, культурних і географічних умов, характерних для кожної держави, має сенс розробити набір основні

поняття та принципи, загальні для всіх моделей регіонального самоврядування.

Рада Європи визнає та заохочує включення загальних принципів місцевого самоврядування до європейського правового інструменту, враховуючи досвід своїх держав-членів.

Цей правовий інструмент:

- повинен поважати суверенітет, самобутність і свободу держав у визначенні власної внутрішньої організації, яка повинна відповідати цим загальним принципам;
- має бути достатньо широким, щоб визнавати широкий спектр демократичних форм регіонального самоврядування;
- має чітко зазначити, що кожна держава має право вирішувати питання про доцільність створення регіональних органів влади;
- не порушує принцип рівності місцевих і регіональних органів влади щодо автономії, якщо цей принцип закріплено в Конституції чи законі;
- не повинен призводити до створення ієрархії порівняльних оцінок між різними моделями регіональної автономії;
- має надати державам певний ступінь вибору та дозволити їм враховувати особливості їхньої системи регіонального самоврядування [41, с. 20].

У заяві йдеться, що регіональні повноваження мають бути встановлені конституцією, регіональною хартією або національним законодавством. Регіональні органи влади повинні мати повну свободу дій у рамках закону чи Конституції щодо реалізації власної ініціативи з усіх питань, крім тих, які вилучені з їх компетенції та віднесені до компетенції державного органу іншого рівня. Регулювання або обмеження регіональних повноважень має ґрунтуватися на положеннях конституції чи закону.

Регіональні органи влади повинні мати повноваження приймати рішення та адміністративні повноваження в межах своєї сфери відповідальності. Ці повноваження повинні дозволяти приймати та впроваджувати конкретну

політику для цього регіону. Повноваження приймати рішення також можуть включати повноваження встановлювати правила.

З певною метою та в межах, встановлених законом, інші органи державної влади можуть делегувати регіональним органам влади окремі повноваження. При делегуванні повноважень місцевим органам влади необхідно надати їм право адаптувати їх виконання до регіональних умов у межах, встановлених конституцією чи законом [21, с. 35].

Стратегія інновацій та ефективного врядування на місцевому рівні 15-16 жовтня 2007 р., схвалена Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування.

Зазначимо, що відповідно до наказу Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 09 лютого 2009 року № 62 утворено робочу групу з впровадження Європейської стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні в Україні [56].

Метою цієї стратегії є мобілізація та стимулювання дій національних та місцевих зацікавлених сторін, щоб громадяни всіх європейських країн отримували вигоду від належного демократичного врядування на місцевому рівні шляхом послідовного покращення якості місцевих державних послуг та залучення людей до розвитку політики, яка відповідає їхнім законним очікуванням.

Стратегія має три основні цілі: поставити громадян у центр усіх демократичних інститутів і процесів; місцева влада постійно вдосконалює систему управління; держави створюють і підтримують інституційні умови для вдосконалення місцевого управління, спираючись на свої поточні зобов'язання згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування та іншими стандартами Ради Європи.

Щодо правової основи надання місцевих і регіональних державних послуг, Рекомендація Rec(2007) 4 Комітету міністрів Ради Європи щодо місцевих і регіональних державних послуг, прийнята Комітетом міністрів на

985-й сесії заступника Міністри Ради Європи 31 січня 2007 року наголошують на бажаності чіткого визначення відповідальності різних рівнів уряду та збалансування ролей між ними у сфері місцевих і регіональних послуг. Такий розподіл ролей, зрозумілий і прийнятний для учасників, покликаний запобігти вакууму влади і дублюванню повноважень; адаптувати законодавчу базу для місцевих і регіональних державних послуг таким чином, щоб вона була достатньо гнучкою, щоб дозволити урізноманітнити спосіб їх надання та вибір місця їх надання – державні чи приватні, комерційні чи неурядові. торгові площі [21, с. 171].

Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 221(2007) «Про інституційну основу міжмуніципального співробітництва» від 1 червня 2007 року вказують на те, що міжмуніципальне співробітництво супроводжується значними порівняльними перевагами порівняно з ЄС, злиттям муніципалітетів або приватизація державних послуг; злиття інколи суперечить місцевим традиціям, а приватизації державних послуг не завжди достатньо для подолання відсутності державного контролю та прийняття рішень у місцевих справах.

Міжмуніципальне співробітництво може мати різні форми: воно може бути предметом вільного вибору органів місцевого самоврядування або нав'язане, встановлене законом чи на підставі інших документів (договорів), юридичною особою публічного чи приватного права, а також нове місцеве співробітництво. уряд підкоряється або не виконує положення Європейської хартії місцевого самоврядування, дотримується загальних положень або, навпаки, дуже конкретних чи обов'язкових [21, с. 191].

Європейська конвенція про участь іноземних громадян у місцевому громадському житті від 5 лютого 1992 року передбачає поступове розширення прав іноземних громадян, які постійно проживають у державах-членах Ради Європи, включаючи право голосу на виборах. Слід зазначити, що Україна, хоч і є членом Ради Європи, не приєдналася до цієї Конвенції. На нашу думку, доцільно повернутися до обговорення підписання цього документу.

Конвенція наголошує та підтверджує, що мета Ради Європи полягає у досягненні більшої єдності серед її членів для збереження та реалізації ідеалів і принципів, які є їхньою спільною спадщиною, та сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу; неподільність прав людини та основоположних свобод, що ґрунтується на гідності всіх людей, з урахуванням статей 10, 11, 16 та 60 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Присутність іноземців на національній території тепер є невід'ємною частиною європейських суспільств, оскільки постійні іноземці, як правило, мають ті самі зобов'язання, що й громадяни на місцевому рівні. Іноземні постійні жителі беруть активну участь у житті місцевих громад і покращують їх добробут. Вони також вірять у необхідність зміцнення їхньої інтеграції в місцеві громади, зокрема шляхом покращення можливостей для них брати участь у місцевих громадських справах [32].

Враховуючи зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації, вважаємо пропозицію О.Ю. Дрозди про необхідність імплементації позитивного досвіду Франції в національне законодавство щодо наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями накладати адміністративні санкції за порушення норм, правил благоустрою та нормальної життєдіяльності суспільства. З одного боку, це звільнить суди та інші органи від адміністративно-деліктної юрисдикції, а з іншого – надасть більшого впливу органам місцевого самоврядування на регулювання, в тому числі шляхом адміністративного примусу, муніципальних відносин [22, с. 239].

Реформа та децентралізація місцевого самоврядування стикається з рядом проблем: відсутність політичного консенсусу, корупція та надмірна бюрократія, низька адміністративна спроможність та відсутність координації всередині та між рівнями влади. Відсутність гендерно чутливої політики та практики на всіх рівнях залишається основною перешкодою. Процес децентралізації має враховувати важливість забезпечення ефективного представництва національних меншин у новостворених громадах. Відповідно

до чинної Конституції передача виконавчої влади районним та обласним радам неможлива, досі не створено жодного органу контролю за відповідністю законодавчих актів органів місцевого самоврядування положенням Конституції та законів України. Незважаючи на позитивну оцінку імплементації законів про асоціацію та співпрацю органів місцевого самоврядування, податкову децентралізацію та державну службу на місцевому рівні, низка законів ще потребує підготовки та прийняття. Рада Європи сприятиме Україні в перегляді законодавства щодо ролі та відповідальності місцевих представників, принципів територіального устрою, співпраці в агломераціях, посилення підзвітності на місцевому рівні, статусу та відповідальності місцевих та регіональних виборних представників тощо. підтримка галузевої децентралізації. Закон, який визначатиме державні послуги на місцевому рівні, ще не прийнятий. Організація й надалі надаватиме технічну підтримку та допомагатиме центральній владі доповнювати та вдосконалювати нормативно-правову базу діяльності державних службовців та органів місцевого самоврядування, а також розробляти та застосовувати сучасні інструменти управління людськими ресурсами. Крім того, в Україні немає номенклатури функцій держави та реєстру державних службовців. Рада Європи допоможе створити онлайн-реєстр місцевих чиновників із кількома рівнями доступу та можливістю оцінювати потреби (включаючи потреби в навчанні). Рада Європи готова надати професійну, методичну та технічну підтримку Уряду України у розробці та подальшій реалізації сучасної Національної стратегії навчання місцевих посадовців [47].

Таким чином, згадані вище концептуальні європейські документи, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, окрім Європейської хартії місцевого самоврядування та Європейської ландшафтної конвенції, які з моменту їх ратифікації є частиною національного законодавства України, а також в рамках Європейської хартії регіональних мов або мов меншин не є обов'язковими, але ці документи мають, серед іншого, типологічні, стандартизовані характеристики та, здається, фіксують

можливі, бажані, прийнятні, сприйняті та міжнародно, адміністративно та юридично визнані форми міжнародної співпраці в цій сфері.

Слід зазначити, що процес створення міжнародних стандартів регулювання діяльності територіальних громад є постійним та динамічним. Ці процеси свідчать про формування глибоких інтеграційних тенденцій, проявом яких є вироблення єдиного підходу. Вхід України в ці процеси, а також прийняття, визнання та імплементація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безперечно, позитивно вплинуть на формування та зміцнення територіальних громад, а також на формування та розширення їх законодавчої бази.

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

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, що затверджена постановою КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695 наголошується, що за останні роки в Україні створено законодавчу базу та запроваджено нові підходи до регулювання діяльності територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні на засадах децентралізації, успішно реалізована з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація призвела до значного перерозподілу бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування.

Проте реальної реалізації нових можливостей розвитку територіальних громад та регіонів у напрямку покращення якості життя людей, незалежно від місця їх проживання, ще не відбулося. Також не спостерігається помітних змін у зміцненні партнерства між регіонами та зменшенні міжрегіональних та внутрішньорегіональних відмінностей у показниках економічного розвитку та якості життя [50].

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на засіданні 6 жовтня 2021 року розглянув проект Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664 від 28.01.2021) за поданням до КМУ. Комітет принципово підтримує необхідність законодавчого врегулювання проблем адміністративно-територіального устрою України, але водночас вказує на низку недоліків цього законопроекту. Законопроектом пропонується визначити, що село, селище, місто є адміністративно-територіальними одиницями базового рівня (частина перша статті 5 законопроекту). Водночас самі села, селища та міста не можуть бути адміністративно-територіальними одиницями, оскільки більшість із них не відповідають поняттю адміністративно-територіальної одиниці як компактною частини єдиної території України із встановленими таким чином кордонами, що є просторовою основою організації та діяльності органів державної влади та (або) органів місцевого самоврядування. На сьогоднішню просторовою основою для формування органів державної влади та/або місцевого самоврядування на базовому рівні є території територіальних громад, до складу яких входять території міст або території кількох сіл, міст і селищ [57].

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 16 лютого 2022 року № 2060 «Про направлення на повторне ознайомлення проекту Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», законопроект України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664), поданий до Кабінету Міністрів України для направлення до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування готуються до другого читання.

Тому Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

підготувати нову редакцію законопроекту з урахуванням необхідності часткового перегляду його основних положень:

- 1) передача органам місцевого самоврядування повноважень щодо визначення (зміни) меж сіл і селищ;
- 2) визначення підстав та порядку затвердження (у тому числі зміни конфігурації) територій територіальних громад;
- 3) внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо припинення повноважень органів місцевого самоврядування, припинення їх як юридичних осіб, визначення особливостей правонаступництва майна, а також їх прав. та обов'язки органів місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України [53].

Як зазначив Є.О. Семенова є два полярні підходи: перший – це реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка здійснюється не відповідно до Конституції України, територіальні громади є незаконними, неможливо внести зміни в адміністративно-територіальний устрій без внесення змін до Конституції України, а друге не відповідає дійсності. Існує проблема конституційно-правового регулювання діяльності місцевих органів влади. З обох сторін є вагомі аргументи. Необхідно припинити дискусію про конституційність існування територіальних громад шляхом остаточного внесення чіткості до Конституції України, і тоді законотворцям і законодавцям не доведеться йти на численні компроміси та шукати суперечливі рішення. Це дозволить вирішити глобальне питання конституційних засад існування територіальних громад і безпосередньо перейти до конструктивного діалогу щодо особливостей їх функціонування [68, с. 126].

З моменту прийняття Конституції України 26 червня 1996 р. минуло достатньо часу, щоб виявити її «сильні» та «слабкі» сторони в практиці реалізації конституційних положень. Прийняття Основного Закону призвело до затвердження всієї конституційної моделі місцевого самоврядування в

Україні, яка характеризувалася особливим симбіозом громадянської моделі місцевого самоврядування з посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. Крім того, в Основному Законі містяться суперечливі положення про співвідношення системи місцевого самоврядування та системи адміністративно-територіального устрою України. М. Є. Гайдар наголошує, що за останні п'ять років на офіційному Інтернет-порталі Верховної Ради України не було зареєстровано жодного законопроекту про упорядкування єдиної місцевої влади в тексті Основного Закону [15, с. 22-23].

Щоб бути ефективним, інституційний діалог також має відбутися в правильний час; вона базувалася на чітко визначених процедурах; вся відповідна інформація буде доступна для всіх учасників, зокрема відповідні дати, програми та події мають бути відомі заздалегідь; результати повинні, якщо не обов'язково, то принаймні належним чином враховуватися в процесі прийняття остаточного рішення; Інституційний діалог дуже важливий і не втрачає свого значення, коли відбуваються паралельні процеси. За умови дотримання норм публічного доступу до інформації та забезпечення необхідного рівня довіри між учасниками, питання публічного доступу до інформації про процес потребує згоди всіх залучених сторін [60]. Дотримуючись встановлених правил при проведенні реформи органів місцевого самоврядування, вона буде ефективною та найкращих результатів досягне при впровадженні нових підходів в управлінні органами місцевого самоврядування.

Для забезпечення прозорості інституційного діалогу необхідно дотримуватись правил доступу до публічної інформації, а результати діалогу мають бути оприлюднені якомога швидше. Учасники інституційного діалогу підзвітні демократично обраним органам влади (зборам). Для забезпечення представницького характеру діалогу необхідно залучати всі рівні місцевої та регіональної влади, які мають законний інтерес до цього питання, незалежно від їхньої політичної приналежності. Участь у діалозі в цілому не повинна обмежуватися особами, які належать до політичної більшості. Оскільки

учасники представляють місцеві або регіональні органи влади, вони повинні представляти ці місцеві або регіональні органи [60].

Досліджуючи шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, на нашу думку, доцільно проаналізувати програму діяльності Кабінету Міністрів, оскільки це порядок денний діяльності на середньо- та довгострокову перспективу, у тому числі розвитку територіальних громад в Україні.

Таким чином, на нашу думку, програмою діяльності Уряду передбачено розроблення та затвердження стратегічних документів загальнодержавного рівня щодо діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, а саме: державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року та плану заходи щодо його реалізації на 2021–2023 роки .

Крім того, передбачається підвищення ефективності розподілу та використання коштів ДФРР шляхом запровадження нових критеріїв відбору проектів та розподілу коштів фонду на адміністративно-територіальному рівнях. Створити ефективну мережу інституцій регіонального розвитку на основі створеного Національного офісу регіонального розвитку. Актуалізація критеріїв визначення проблемних зон, розширення переліку інструментів сприяння їх розвитку шляхом удосконалення законодавства у сфері сприяння регіональному розвитку. Створення умов для стимулювання економічної діяльності на проблемних територіях: визначення переліку проблемних територій, запровадження дієвих заходів сприяння їх розвитку на державному та регіональному рівнях. Створення ефективної системи моніторингу та оцінки ефективності реалізації проектів регіонального розвитку, відібраних за новими конкурсними критеріями. Забезпечення якісного стратегічного планування в територіальних громадах [51].

Очікувані результати від виконання програми діяльності КМУ з досліджуваної теми: 95 відсотків території України охоплено органами місцевого самоврядування, визнаними спроможними; 90 відсотків території України охоплено районами, які відповідають стандартам територіального

поділу країн Європейського Союзу для статистичних цілей на рівні NUTS-3 [51].

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженій Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021, стратегічними завданнями щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання визначено Діяльність місцевої влади в Україні, розвиток місцевої демократії та зміцнення гарантій забезпечення участі місцевої влади у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема через:

- розширення кола осіб, які можуть брати участь у вирішенні місцевих проблем за допомогою інструментів місцевої демократії;
- законодавче закріплення обов'язковості прийняття міськими, міськими та сільськими радами підзаконних актів (змін до статутів) місцевих органів влади, визначення орієнтовної структури статуту місцевого органу влади та основного переліку питань, що ним регулюються;
- регламентація порядку ініціювання та проведення загальних зборів (конференції) та розгляду їх рішень;
- удосконалення правового регулювання місцевих ініціатив;
- забезпечення права членів територіальної громади вносити місцеві ініціативи на розгляд ради або її виконавчого органу шляхом збору підписів жителів на їх підтримку;
- встановлення обов'язку органів місцевого самоврядування розглядати місцеві ініціативи на своїх наступних засіданнях за участю ініціаторів та приймати рішення за результатами;
- удосконалення правового регулювання громадських слухань, зокрема визначення переліку тем, за якими проводяться громадські слухання;
- встановлення можливості проведення громадських слухань як на території органу місцевого самоврядування, так і в окремих його частинах;
- забезпечення права органів місцевого самоврядування створювати дорадчі органи та права інститутів громадянського суспільства публічно

перевіряти діяльність виконавчих органів рад та відповідальність органів місцевого самоврядування. державні органи для сприяння реалізації;

- забезпечення доступу депутатів місцевих органів влади на засідання колегіальних органів місцевого самоврядування та постійних комісій місцевих рад;

- удосконалення правового регулювання порядку публічного звітування народних депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлення чітких строків такого звітування та оприлюднення відповідних звітів;

- посилення прозорості та публічності формування місцевих бюджетів, у тому числі обов'язкове затвердження бюджетних положень бюджетного процесу на місцевому рівні, проведення бюджетних слухань до прийняття місцевих бюджетів та після їх виконання, впровадження гендерно-орієнтованих бюджетування [43].

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі розв'язано комплексне наукове завдання, яке полягало у визначенні поняття та особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та на цій основі розробці рекомендацій щодо вдосконалення відповідних законодавчих положень та практики їх застосування. Проведене дослідження дозволило сформулювати наступне:

1) Під адміністративно-правовим регулюванням діяльності органів місцевого самоврядування в Україні розуміється взаємоузгоджена система форм, методів, норм і принципів державного управління представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян в Україні; регулювання, розвиток та захист суспільних відносин у сфері прийняття рішень з питань місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою розбудови та ефективної діяльності ефективних територіальних громад.

2) Об'єктами адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні є: 1) адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування; 2) відносини державного управління, тобто ті сфери, у яких здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти державного управління органи місцевого самоврядування: питання місцевого значення, визначені статтею 143 Конституції України; заходи соціально-економічного та культурного значення; суспільні послуги; права, свободи та законні інтереси жителів населених пунктів; заходи щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на території громади області; заходи щодо соціального захисту жителів населених пунктів; 3) виконавча та розпорядча діяльність органів місцевого самоврядування.

Предметом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів в Україні є такі складові: внутрішні суспільні відносини, що виникають і існують у сфері управління адміністративно-правовою діяльністю, пов'язаною з державним управлінням, у

представницьких і виконавчих органах державної влади; територіальні громади; зовнішні суспільні відносини, пов'язані з різними формами участі жителів муніципальних утворень у процесі прийняття владних рішень у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення суб'єктами державного управління органів місцевого самоврядування.

3) Функції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів поділяються на загальні та спеціальні. Загальні функції включають: прогнозування та моделювання, планування, координацію, контроль та інформаційне забезпечення. До спеціальних функцій належать такі функції, як: бюджетно-фінансова, матеріально-технологічна, нормотворча, регулятивна, інноваційна, інституційна.

4) Видами адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування залежно від особливостей правових інструментів, які використовуються в процесі правового регулювання суспільних відносин, є: нормативне регулювання, яке здійснюється переважно системно нормативно-правовими актами; статус суб'єктів публічної адміністрації місцевих органів влади та основні принципи місцевого самоврядування; Індивідуальне адміністративно-правове регулювання здійснюється за допомогою індивідуальних адміністративних актів правоохоронного характеру, які видаються суб'єктами публічної адміністрації місцевих органів влади: статутів органів місцевого самоврядування, розпоряджень сільського, міського, міського голови, рішення місцевих міських рад. і т.д.

5) Основними структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є:

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

б) адміністративно-правові відносини, що виникають при здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації територіальних органів;

в) акти реалізації норм адміністративного права, що виражаються у дотриманні, використанні, виконанні та застосуванні положень нормативно-правових актів у сфері адміністративного права в процесі взаємодії суб'єктів, які беруть участь у процесі державного управління.

До інших елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні належать такі складові: акти застосування правових норм, акти тлумачення правових норм, юридичні факти, правосвідомість, а також принципи адміністративного права - законність і демократія.

б) Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні може здійснюватися в правовій і неправовій (особливо організаційній) формах. До правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування належать:

1) прийняття нормативно-правових актів: статутів органів місцевого самоврядування, постанов місцевих рад, положень про виконавчі органи місцевих рад, інструкцій, положень, розпоряджень, правила, програми, інші нормативні документи, що містять загальні правові норми, містять;

2) прийняття індивідуальних та ненормативних правових актів;

3) укладення договорів управління;

4) вчинення інших юридично значущих дій на підставі законів чи виданих нормативно-правових актів. Крім того, залежно від змісту діяльності, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню, можна виділити такі адміністративно-правові форми регулювання діяльності територіальних органів: нормотворча, правозастосовна, регулятивна і правоохоронна.

Організаційні форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації органів місцевого самоврядування за своєю суттю складаються з різноманітних заходів підготовчого, інформаційного та/або консультативного характеру, які закладають основу для реалізації правових форм діяльності або забезпечують інформування про результати діяльності. застосування правових

форм діяльності, не спричиняючи одночасно правових наслідків, але вносячи певний внесок у їх реалізацію.

7) Процес створення міжнародних стандартів регулювання діяльності територіальних громад триває та є динамічним. Ці процеси свідчать про формування глибоких інтеграційних тенденцій, проявом яких є вироблення єдиного підходу. Включення України в ці процеси, прийняття, визнання та імплементація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безперечно, позитивно вплине на становлення та зміцнення територіальних громад, а також на формування та розширення їх законодавчої бази. Концептуальні європейські документи, що регулюють діяльність, у тому числі органів місцевого самоврядування, за винятком Європейської хартії місцевого самоврядування та Європейської ландшафтної конвенції, які є частиною національного законодавства України після їх ратифікації, а також частиною Європейського Хартія регіональних мов або мов меншин. Незважаючи на те, що вони не є обов'язковими за своєю природою, ці документи мають, серед іншого, типологічні, стандартизовані характеристики та, очевидно, встановлюють на міжнародному рівні можливі, бажані, допустимі, пропаговані та прийнятні способи та методи управління та правові форми для реалізації міжнародне співробітництво в цій сфері.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б., Додін Є.В., Пахомов І.М. Адміністративне право України: підручник. Х.: Одісей, 2005. 880 с.
2. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х т. / Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін. / за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пирожкова, Н.О. Армаш та ін. ; За заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2010. 480 с.
6. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьний Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. Київ, 2015. 428 с.
7. Андреева Д.Є. Адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 18 с.
8. Антонова Т.Л. Адміністративно-правове регулювання поведінки з відходами : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2017. 244 с.
9. Асамблея Європейських Регіонів. Декларація щодо регіоналізму в

Європі 1996. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html>

10. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого; Академія правових наук України. Х.: Право, 2005. 304 с.

11. Білько К.Ф. Форми і методи адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату. *Правова держава*. 2015. Вип. 26. С. 542-549. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe\\_2015\\_26\\_68](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2015_26_68)

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

13. Вашук Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості України: дис канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 236 с.

14. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23–26 вересня 1985 р.). *Місьцеве і регіональне самоврядування в Україні*. 2004. Вип. 1-2. С. 65–69.

15. Гайдар М.Є. До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Вип. 83, 2019. С. 21–28.

16. Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

17. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2016\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_1_12).

18. Державне управління: [навч. посіб.] / [А. Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. К.

: Знання-Прес, 2003. 343 с.

19. Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів, 2019. 498 с.

20. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні). В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. Київ : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010, 258 с.

21. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / заг. ред. В.Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

22. Дрозд О. Ю. Використання сучасного європейського досвіду під час реформування адміністративно-деліктного законодавства України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 15. С. 236-243. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua\\_2015\\_15\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2015_15_27)

23. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року м. Страсбург. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

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

25. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

26. Золотухіна Л.О. Структура адміністративних та адміністративно-процесуальних правовідносин. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Том 23. С. 67-74.

27. Іванченко В.А. Чинники ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 201–206.
28. Кельман М.С., Коваль І.М. Природа суб'єкта правозастосування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №2. С. 31-32.
29. Кіцул Ю.С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.
30. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.]. К. : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
31. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 566 с.
32. Конвенція про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року (Страсбург). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text)
33. Кошелева Л. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018, вип. 2(37). С. 13-19.
34. Кулешов О.О. Виконавчі органи місцевих рад як складова проблема розвитку системи державного управління в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 35-38.
35. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Куліш. Харків, 2003. 177 с.
36. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: монографія. Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.
37. Лакійчук Я.О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 219 с.
38. Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і*

*право*. 2018. № 11. С. 121-124.

39. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.

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

41. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія / упоряд. Є.І. Бородін, С.А. Квітка, Т.М. Тарасенко. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 148с.

42. Наливайко Л.Р., Грицай І.О. Адміністративно-правові основи регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: монографія. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2013. 241 с.

43. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/487/2021>

44. Опришко В.Ф. Проблеми конституційної реформи. *Правове регулювання економіки*: зб. наук. пр. Вип. 4. 2004. С. 4–16.

45. Організовувати: Академічний тлумачний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/orghanizovuvaty>

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

47. План дій для України на 2018-2021 рр. : документ ухвалив Комітет міністрів Ради Європи 21 лютого 2018 року (CM/Del/Dec(2018)1308/2.1bisc). URL:<https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563>

48. Попов Л.Л. Адміністративне право / Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов ; під ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. 697 с.

49. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України

від 5 лютого 2015 року. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

50. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

51. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. URL : [https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabin etu-ministriv-t120620](https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabin-etu-ministriv-t120620)

52. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280 (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

53. Про направлення на повторне перше читання проекту Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України : Постанова Верховної Ради України від 16 лютого 2022 року № 2060. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2060-20#Text>

54. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>

55. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://www.zakon0.rada.gov.ua>

56. Про утворення робочої групи з питань впровадження в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні : наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 09 лютого 2009 року № 62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0062661-09#Text>

57. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664.

URL:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70936](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936)

58. Публічне адміністрування : навч. посіб. / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

59. Разводовський В.Й. Особливості нормативно-правового регулювання державно-управлінських відносин у транспортній сфері. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. Випуск 23, С. 167-174.

60. Рекомендація Rec(2004) 12 Про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад. URL: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2004\)12.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2004)12.htm)

61. Реформа децентралізації. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

62. Реформа з децентралізації: перехід від добровільного об'єднання територіальних громад до адміністративного укрупнення територіальних громад та районів (посібник щодо розгляду окремих спорів, обумовлених змінами в адміністративно-територіальному устрої України, що відбулися у 2020 році). Міністерство розвитку громад та територій України. 2021. 45 с. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/750/Posibnyk\\_perekhid\\_vid\\_dobrovilnogo\\_obiednannia\\_do\\_administratyvnogo\\_u\\_krupnennia1\\_.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/750/Posibnyk_perekhid_vid_dobrovilnogo_obiednannia_do_administratyvnogo_u_krupnennia1_.pdf)

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

64. Риндюк В.І. Нормотворча діяльність: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К. : КНЕУ, 2009. 162 с.

65. Розпорядження Кабінету Міністрів України №№ 707-р – 730-р від 12.06.2020 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nrsearch>

66. Сак В.М. Форми адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері зберігання транспортних засобів. *Науковий вісник*

*Академії муніципального управління. Серія : Право. 2014. Вип. 2. С. 134-139.*

67. Семенов Є.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні: деякі аспекти визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права. 2021. Випуск 6. С. 131-136.*

68. Семенов Є.О. Регулювання діяльності територіальних громад в проєкті закону про адміністративно-територіальний устрій України. *Науковий вісник публічного та приватного права. 2021. Випуск 5. С. 121-127.*

69. Семко С.О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х., 2011. 19 с.

70. Сидоренко А.О. Адміністративно-правове регулювання донорства крові та її компонентів: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 222 с.

71. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: [навч. посіб.]. К. : Атіка, 2007. 624 с.

72. Теорія держави і права : підручник / [О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.

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

74. Ткачук А.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

75. Форми і методи діяльності представницьких органів місцевого самоврядування: Муніципальне право. URL: [https://pidru4niki.com/10611207/pravo/formi\\_metodi\\_diyalnosti\\_predstavnitskih\\_organiv\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya](https://pidru4niki.com/10611207/pravo/formi_metodi_diyalnosti_predstavnitskih_organiv_mistsevogo_samovryaduvannya)

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

77. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: монографія. К.: ВД «Скіф» ; КНТ, 2008. 144 с.

78. Черній В.Д. Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 228 с.

79. Шапенко Л. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності. *European political and law discourse*. 2015. Volume 2 Issue 2. P. 246-251.

80. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

81. Швець А. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 78-83.

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

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

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

85. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін. / за ред. В.Г. Гончаренка. Київ, 2004. 320 с.

**Виконав:** студент  
магістратури за  
спеціальністю 281 Публічне  
управління та \_\_\_\_\_ Вадим МАКОГОНЧУК  
адміністрування заочної  
форми навчання

**Науковий керівник:**  
доцентка кафедри публічного  
управління та \_\_\_\_\_ Леся ОМЕЛЬЧУК  
адміністрування, к.е.н.

**Робота допущена до  
захисту:**  
завідувач кафедри  
публічного управління та  
адміністрування,  
д.держ.упр., професор \_\_\_\_\_ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ