

Львівський державний університет
внутрішніх справ

Назар Т. Я.
Павлович-Сенета Я. П.
Лепіш Н. Я.

Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні

Навчальний посібник

Львів
2024

УДК 352/354 (477) (075.8)
О-64

Рекомендовано до друку та розміщення в електронних сервісах ЛьвДУВС
Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол від 25 вересня 2024 року № 5)

Рецензенти:

Тетяна КРАВЦОВА, доктор юридичних наук, професор
(Львівський державний університет внутрішніх справ);

Володимир КОБРИН, кандидат юридичних наук, доцент
(Львівський національний університет ім. Івана Франка).

О-64 **Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні** : навчальний посібник / Т. Я. Назар, Я. П. Павлович-Сенета, Н. Я. Лепіш. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2024. 264 с.
ISBN 978-617-511-409-4

Розкрито теоретичні, методологічні та правові засади організації діяльності місцевих військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей діяльності місцевих органів публічної влади в Україні у період воєнного часу. Значну увагу приділено взаємодії місцевих органів публічної влади з іншими державними інститутами, громадянським суспільством. Також висвітлено питання надання місцевими органами публічної влади в Україні адміністративних послуг.

Для здобувачів вищої освіти, викладачів юридичних факультетів закладів вищої освіти, юристів-практиків у сфері адміністративного, муніципального права, а також усіх, хто цікавиться діяльністю місцевих органів публічної влади в Україні.

Taking into account the specifics of the activities of local public authorities in Ukraine during the wartime period, the textbook reveals the theoretical, methodological and legal principles of organizing the activities of local military administrations and local self-government bodies. Considerable attention is paid to the interaction of local public authorities with other state institutions, civil society, and the issue of providing administrative services by local public authorities in Ukraine is highlighted.

For students, graduate students, teachers of law faculties of higher education institutions, practicing lawyers in the field of administrative and municipal law, as well as anyone interested in the activities of local public authorities in Ukraine.

УДК 352/354 (477) (075.8)

© Назар Т. Я., Павлович-Сенета Я. П.,
Лепіш Н. Я., 2024

© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2024

ISBN 978-617-511-409-4

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	7
-----------------------	----------

Розділ 1.ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА ТА ДЖЕРЕЛА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ».....	9
--	----------

1.1. Поняття та предмет навчальної дисципліни «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні».....	9
1.2. Система навчальної дисципліни «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні». Нормативні джерела дисципліни.....	14
1.3. Становлення та розвиток місцевих державних адміністрацій.....	17
1.4. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування.....	23
Питання для самоперевірки.....	31
Список використаних і рекомендованих джерел.....	31

Розділ 2.ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	33
---	-----------

2.1. Загальна характеристика організації діяльності місцевих органів публічної влади, поняття та система принципів.....	33
2.2. Функції та компетенція місцевих органів публічної влади.....	39
2.3. Форми діяльності місцевих органів публічної влади.....	43
2.4. Поняття і система методів діяльності місцевих органів публічної влади.....	49
Питання для самоперевірки.....	52
Список використаних і рекомендованих джерел.....	53

Розділ 3.ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ.....	55
3.1. Місцеві військові (державні) адміністрації та їх місце в системі органів виконавчої влади.....	55
3.2. Поняття та особливості утворення місцевих військових адміністрацій.....	59
3.3. Повноваження місцевих військових адміністрацій.....	64
3.4. Організація діяльності голів місцевих військових адміністрацій.....	69
3.5. Організація видання правових актів місцевих військових адміністрацій.....	74
3.6. Організація діяльності структурних підрозділів місцевих військових адміністрацій.....	78
Питання для самоперевірки.....	84
Список використаних і рекомендованих джерел.....	84
 Розділ 4.ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	 86
4.1. Поняття та особливості взаємодії місцевих органів публічної влади.....	86
4.2. Взаємодія місцевих військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування.....	91
4.3. Взаємодія місцевих військових адміністрацій з підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності.....	97
4.4. Взаємодія місцевих військових адміністрацій з інститутами громадянського суспільства.....	104
Питання для самоперевірки.....	110
Список використаних і рекомендованих джерел.....	110
 Розділ 5.ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	 112
5.1. Поняття та принципи діяльності місцевого самоврядування.....	112
5.2. Система місцевого самоврядування в Україні. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування.....	122

5.3. Організація діяльності та повноваження сільських, селищних, міських рад.....	143
5.4. Організація діяльності сільського, селищного, міського голови. Правовий статус та повноваження старости.....	158
5.5. Організація діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.....	168
5.6. Організація діяльності та повноваження районних та обласних рад.....	175
Питання для самоперевірки.....	182
Список використаних і рекомендованих джерел.....	183

**Розділ 6. ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....185**

6.1. Поняття та принципи добровільного об'єднання територіальних громад.....	185
6.2. Порядок добровільного об'єднання територіальних громад.....	195
6.3. Порядок добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.....	208
6.4. Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад.....	212
Питання для самоперевірки.....	217
Список використаних і рекомендованих джерел.....	217

**Розділ 7. ОРГАНІЗАЦІЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПОСЛУГ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....219**

7.1. Адміністративні послуги, що надаються місцевими органами публічної влади, як різновид публічних послуг.....	219
7.2. Поняття та принципи надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади.....	228
7.3. Види адміністративних послуг, що надаються місцевими органами публічної влади.....	240

7.4. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення, що надаються місцевими органами публічної влади.....	243
7.5. Механізм надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади.....	252
Питання для самоперевірки.....	261
Список використаних і рекомендованих джерел.....	261

ПЕРЕДМОВА

Існування й розвиток нашої держави сьогодні відбувається в складних соціально-політичних умовах, зокрема через повномасштабну війну з російською федерацією, економічні, соціальні виклики та водночас активні реформи, що спрямовані на інтеграцію з Європейським Союзом. Серед останніх особливе значення надається реформі децентралізації.

Стартувавши в 2014 році, реформа децентралізації в Україні стала однією з найуспішніших і найохопніших реформ. Її мета – передати повноваження від центральної влади до місцевих органів влади, насамперед органів місцевого самоврядування, зміцнити місцеві громади та підвищити ефективність управління. Після завершення війни децентралізаційні заходи відіграватимуть вирішальну роль у відновленні країни. Сильні місцеві громади зможуть ефективніше розподіляти ресурси та відбудовувати постраждалі території. Децентралізація відкриває перед Україною можливості для сталого розвитку, посилює демократію та сприяє більш ефективному і прозорому управлінню на місцях.

У пропонованому виданні, з огляду на реалії сьогодення, висвітлюються особливості організації діяльності місцевих органів публічної влади в Україні, яка має першорядне значення для розвитку держави. Вона становить основу для забезпечення стабільності, прозорості та якості надання адміністративних послуг на місцях, а також для підтримки економічного і соціального розвитку громад у надзвичайно складних воєнних умовах. Авторами роз'яснюється характер діяльності окремих суб'єктів місцевих органів публічної влади, зокрема місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, серед яких вирізняються інститут старости та добровільні об'єднання територіальних громад. Також розглядаються інструменти й форми їх діяльності – як у теоретичному аспекті, так і з увагою на специфіку застосування нормативно-правових актів у практичній діяльності. Окрім того, розкрито особливості надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади в Україні. А для підготовки

до семінарських занять і написання доповідей подано перелік нормативно-правових джерел і наукової фахової літератури, також питання для роздумів та обговорення.

Навчальне видання рекомендовано студентам, аспірантам, викладачам юридичних факультетів закладів вищої освіти, юристам-практикам у сфері адміністративного, муніципального права, а також усім, хто цікавиться діяльністю місцевих органів публічної влади.

Розділ 1

ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА ТА ДЖЕРЕЛА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ»

1.1. Поняття та предмет навчальної дисципліни «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні»

Влада не може бути надмірною.

Навчальна дисципліна «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні» є однією з обов'язкових дисциплін, які вивчаються здобувачами у закладах вищої освіти. Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні становить важливий напрям організації діяльності нашої держави загалом, адже місія цих органів полягає у забезпеченні належного розвитку та управління соціальними процесами в адміністративно-територіальних одиницях. Відповідно до статті 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Отже, навчальна дисципліна розкриває особливості організації діяльності органів публічної влади саме в межах цих територіальних утворень.

Розпочинаючи студіювання навчальної дисципліни, слід з'ясувати суть таких понять, як «публічна влада», «державна влада», «муніципальна влада» та «місцеві органи публічної влади». До речі, в нормативно-правових актах ці визначення не розкриваються.

Своє бачення поняття «публічна влада» дають науковці, беручи до уваги постійні трансформаційні перетворення, які пов'язані зі соціальними, політичними та економічними процесами в державі. Єдиного розуміння та тлумачення поняття

«публічна влада» в науковій літературі немає, отже, в посібнику наведено найбільш влучні, на думку авторів, визначення.

Публічна влада – це вид політичної влади у країнах з демократичним режимом, суть якої полягає у можливості та здатності визначати поведінку підвладних суб'єктів на підставі відповідних правових норм¹. *Публічна влада* – вид суспільно-політичної, суверенної, легітимної влади, в основі якої лежить публічний інтерес і безособовий характер, що виражається в системі суспільних, публічно-політичних, вольових відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами (як суб'єктами громадянського суспільства) й органами і посадовими особами держави (які наділені владними повноваженнями) на основі права й закону². Характерними ознаками публічної влади є офіційність, авторитет, монополія, впливовість, автономність, державне фінансування, нормативне регулювання. Публічна влада завжди асоціюється як одна із найважливіших ознак держави. Основними формами здійснення публічної влади в демократичних державах є влада місцевого самоврядування та державна влада.

Отже, *публічну владу* потрібно розглядати як суспільно-політичну владу, основними формами якої є державна влада (представлена законодавчою, виконавчою, судовою) та місцеве самоврядування (муніципальна влада) (представлене територіальними громадами, сільськими, селищними, міськими радами, іншими органами місцевого самоврядування).

Державна влада – вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, тобто здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей, а також

¹ Мельник Ю. В. До питання про визначення сутності та ознак публічної влади. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки: Управління та адміністрування»*. 2024. Вип. 28 (57). С. 227. URL: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/28_57_2024/UPB/Bulletin_28_57_sciences_Social_and_behav_Manag_Admin_Melnyk.pdf

² Ковальчук С. В. Правові засади взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах становлення демократичної правової держави в Україні : дис. ... д-ра філософії за спец. 081 «Право». Львів, 2019. С. 86. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/radaphd/1855/dysertaciyanazdobuttyanaukovogostepenyadoktorafilosofiyikovalchuksv.pdf>

діяльність об'єднань, що знаходяться на її території³. Характеризуючи державну владу, науковці виділяють притаманні лише їй ознаки: 1) державна влада має монополльне право на легальне застосування сили; 2) державна влада має виняткове, монополльне право на видання нормативно-правових актів, які є обов'язковими для виконання. Деякі вчені більш детально конкретизують ознаки державної влади:

1) державна влада формує, виражає та намагається реалізувати державний інтерес;

2) державна влада має виключне право (монополію) на законне насильство (державний примус);

3) державна влада є представником народу певної держави;

4) державна влада є первинною щодо інших суб'єктів політичної влади, оскільки всілякі політичні партії, організації, місцеве самоврядування тощо можуть існувати та діяти лише з волі держави (наприклад, у тоталітарній чи абсолютистській державі вони можуть бути відсутні);

5) державна влада є універсальною, тобто стосується всіх осіб на всій своїй території, має змогу регулювати всі чи принаймні більшість сфер життя, здатна поширювати свій вплив і поза межах своїх кордонів;

6) держава створює право, адже саме вона вирішує, які соціальні норми захищати, а які не захищати державним примусом у межах своєї території;

7) державна влада (незважаючи на її функціонально-організаційний поділ) єдина в межах певної держави;

8) державна влада як утілення та відображення держави гідна увійти до історії, тобто посісти істотне місце в контексті буття людства, на відміну від інших видів політичної влади, вплив яких часто характеризується тимчасовістю і мізерністю;

9) держава покликана та здатна згуртувати суспільство своєю мудрою економічною та культурною політикою;

³ Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 35. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3293/1/%D0%A2%D0%B5%D0%BE%D1%80%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0-13-07-20.pdf>

10) державна влада має, уособлює та здійснює державний суверенітет⁴.

Муніципальна влада є окремою гілкою в системі публічної влади та стабілізує державну владу шляхом вирішення цілого комплексу соціальних питань відповідної територіальної громади⁵. Характерними ознаками муніципальної влади є: 1) організаційна відокремленість і незалежність від державної влади; 2) самостійність щодо вирішення питань місцевого значення в межах, передбачених Конституцією та законами України. Муніципальна влада – це влада місцевого самоврядування, влада громадянського суспільства.

Місцева публічна влада в Україні – це можливість та здатність шляхом прийняття легітимних рішень вирішувати справи суспільного значення з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина, функціонування та розвитку відповідної території⁶. В науковій літературі виокремлюють ознаки місцевої публічної влади: 1) територіальна основа; 2) свідомо-вольова взаємодія між людьми чи їх об'єднаннями; 3) передбачає процес, під час якого особи, наділені владними повноваженнями, встановлюють правила поведінки на відповідній території, використовуючи можливість примусу; 4) діє на конституційній основі; 5) має подвійну природу; 6) джерелом місцевої публічної влади є народ. Перевагою місцевої публічної влади є її «близькість» до територіальної громади, що дає можливість ефективно комунікувати та взаємодіяти з метою реалізації спільних інтересів.

Стаття 7 Конституції України передбачає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, а стаття 118 Конституції України вказує, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві

⁴ Кононенко Ю. С., Джолос С. В. Державна влада як різновид політичної влади. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4 (29). Т. 2. С. 19–20. URL: <https://eprints.cdu.edu.ua/4364/1/6.pdf>

⁵ Шаповал Н. В. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. № 1. С. 114. URL: <https://konstlegalstudies.com.ua/wp-content/uploads/2020/12/17-3.pdf>

⁶ Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: теоретичні основи та конституційно-правова регламентація. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 65. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/issue/view/57/4-2015-pdf>

державні адміністрації. Таким чином, місцева публічна влада в Україні наділена подвійною природою, і відповідно до Конституції України можна виділити дві групи місцевих органів публічної влади в Україні: місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Місцеву публічну владу в Україні реалізують місцеві органи публічної влади, правовий статус яких визначається відповідними законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Місцеві органи публічної влади – це публічно-колегіальні органи влади, які відповідно до Конституції та законів України наділені повноваженнями, що поширюються на певну адміністративно-територіальну одиницю (територію), метою їх діяльності є забезпечення державних та місцевих інтересів. Місцеві органи публічної влади відіграють важливу роль у формуванні та розвитку територіальних громад, у вирішенні питань місцевого значення, захисті прав та інтересів їх жителів.

Специфічні ознаки притаманні місцевим органам публічної влади: 1) створення їх відповідно до закону та здійснення ними своїх функцій від імені держави або територіальної громади; 2) формування з однієї особи або групи людей, які здійснюють управління на професійній основі; 3) виконання кожним органом чітко визначених, законодавчо закріплених повноважень, видів і форм діяльності; 4) наявність у кожного органу юридично закріпленої організаційної структури, територіального простору діяльності, порядку взаємовідносин з іншими органами та об'єднаннями⁷. Місцеві органи публічної влади з метою ефективного виконання повноважень, які на них покладені, взаємодіють між собою, а також з іншими органами державної влади та з громадськістю.

Отже, **предметом** вивчення навчальної дисципліни «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні» є суспільні відносини, що складаються:

- в процесі формування місцевих органів публічної влади;
- в процесі організації діяльності місцевих органів публічної влади, їх посадових осіб;

⁷ Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. С. 8. URL: https://web.ccu.gov.ua/sites/default/files/kalynovsky_b_avtoref_2017.pdf

- в процесі взаємодії місцевих органів публічної влади між собою, з іншими органами державної влади та з інститутами громадянського суспільства;
- в процесі реорганізації та ліквідації місцевих органів публічної влади, а також припинення повноважень посадових осіб та притягнення їх до відповідальності.

1.2. Система навчальної дисципліни «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні». Нормативні джерела дисципліни

Система навчальної дисципліни «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні» – це внутрішня структурна побудова, що визначається її змістом, в якому викладено в логічній послідовності взаємопов'язані її складові. У навчальному посібнику можна виокремити чотири частини, в яких розкриваються основні положення організації діяльності місцевих органів публічної влади в Україні.

Зміст першої частини становлять питання, які розкривають загальне поняття про навчальну дисципліну «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні». Зокрема, розглянуто предмет, систему та джерела навчальної дисципліни; тлумачаться поняття публічної влади, поняття місцевих органів публічної влади; з'ясовано особливості становлення та розвитку місцевих органів публічної влади в Україні; висвітлюється система принципів організації діяльності місцевих органів публічної влади в Україні; встановлено функції та компетенції місцевих органів публічної влади в Україні; розкрито основні форми діяльності місцевих органів публічної влади в Україні; також розглянуто поняття і систему методів діяльності місцевих органів публічної влади в Україні, наведено приклади основних методів діяльності.

Друга частина включає норми, які регулюють організацію діяльності місцевих державних адміністрацій як місцевих органів публічної влади, а саме: поняття місцевих державних адміністрацій та поняття військових адміністрацій; компетенцію місцевих державних адміністрацій, зокрема галузеві повноваження; особливості призначення посадових осіб місцевих

державних адміністрацій; організацію видання правових актів та організацію діяльності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій. Окрім того, в другій частині розкрито питання взаємодії місцевих державних адміністрацій з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та з інститутами громадянського суспільства.

У третій частині розглянуто особливості організації діяльності місцевого самоврядування в Україні. Тут розкриваються: система місцевого самоврядування; принципи та гарантії місцевого самоврядування; організація діяльності та повноваження сільських, селищних, міських рад; організація діяльності та повноваження голів сільських, селищних та міських рад; організація діяльності та повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування та правовий статус і особливості діяльності старости; порядок формування і повноваження районних та обласних рад; поняття та організація діяльності добровільних об'єднань територіальних громад.

До четвертої частини увійшли норми, які визначають особливості та організацію надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади в Україні. Здійснено характеристику адміністративних послуг, що надаються місцевими органами публічної влади, як різновиду публічних послуг; розглянуто види адміністративних послуг, які надаються місцевими органами публічної влади; проаналізовано особливості надання місцевими органами публічної влади адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення як основи адміністративних послуг; розкрито механізм надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади в Україні.

Систему джерел навчальної дисципліни «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні» формують нормативні акти, які регулюють відносини, що складаються в результаті організації діяльності місцевих органів публічної влади в Україні.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює діяльність місцевих органів публічної влади, є Конституція України. Вона визначає роль та місце місцевих органів

публічної влади, правовий статус посадових осіб місцевих органів публічної влади, регулює основні принципи організації і діяльності місцевих органів публічної влади в Україні. Зокрема, згідно зі ст. 19 Конституції України, органи державної влади, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Особливе значення мають міжнародні акти, такі як Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська типова Конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади, Європейська хартія міст та інші.

Важливе місце серед джерел навчальної дисципліни займають закони України: «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», а також комплексні закони – кодекси: Виборчий кодекс України, Земельний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Господарський кодекс України та інші. Значна кількість норм, що регулюють діяльність місцевих органів публічної влади, міститься в нормативних актах, які приймаються центральними органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України та міністерствами.

Зважаючи на те, що діяльність місцевих органів публічної влади пов'язана насамперед із забезпеченням інтересів, захистом прав та свобод людини і громадянина на місцевому рівні, значна кількість нормативних актів мають локальний характер. У науковій літературі виділяють такі нормативно-правові акти місцевих органів публічної влади:

1) акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голови і накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій);

2) нормативно-правові договори;

3) статuti територіальних громад;

4) оформлені у вигляді правових актів рішення, прийняті на місцевому референдумі, зборах громадян;

5) акти (рішення) місцевих рад;

6) акти (рішення) виконавчих органів місцевих рад,

7) акти (розпорядження) сільського, селищного, міського голови⁸.

Отже, **джерелами** навчальної дисципліни «Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні» є законодавчі, підзаконні нормативно-правові акти та велика кількість локальних актів, які приймаються безпосередньо місцевими органами публічної влади.

1.3. Становлення та розвиток місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації є посередниками між Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та територіальною громадою.

Термін «**адміністрація**» походить від лат. *administratio* – «керування, управління» і позначає організаційні утворення, які призначені виконувати керівні, управлінські функції у різних сферах суспільного життя⁹.

Формування системи місцевих державних адміністрацій в незалежній Україні розпочалося із прийняття 5 березня 1992 року Закону України «Про Представника Президента України», в якому констатувалося, що «місцева державна адміністрація є системою органів державної виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником Президента України або входять до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування». Незабаром, а саме 14 квітня 1992 року, було затверджено Положення про місцеву державну адміністрацію, в якому зазначалося, що місцева державна адміністрація є правонаступником виконавчих комітетів відповідних

⁸ Калиновський Б. В. Теоретичні та правові основи нормотворчої діяльності місцевої влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 2 (4). С. 25. URL: <https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/1504/2505>

⁹ Адміністрація. *Енциклопедія сучасної України* / В. Б. Авер'янов ; редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2001. URL: <https://esu.com.ua/article-42679>

Рад народних депутатів щодо прийнятих ними рішень, узятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків. Для кращого розуміння, завдяки прийнятому *7 грудня 1990 року* Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» виконавчі комітети цих Рад народних депутатів було ліквідовано, а на їхньому місці утворено місцеві державні адміністрації.

Наступним кроком у становленні місцевих державних адміністрацій стало укладення *8 червня 1995 року* Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. У Конституційному Договорі передбачено Розділ 8 «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцеве самоврядування в Україні», в якому вказано, що органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі (як містах загальнодержавного значення) і районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва та Севастополя) є відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, які очолюють голови цих адміністрацій.

Визначальною подією для нашої держави, а також важливим етапом подальшого формування місцевих державних адміністрацій стало прийняття *28 червня 1996 року* Конституції України, в якій статтею 118 встановлено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Порядок та особливості формування й організації діяльності місцевих державних адміністрацій розкрито у Законі України «Про місцеві державні адміністрації», який було прийнято *9 квітня 1999 року*. Норми цього Закону закріплюють правовий статус місцевої державної адміністрації, зазначають, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади, також уточнюють, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Крім того, в Законі розкрито основні завдання місцевих державних, адміністративно-правовий статус посадових осіб місцевих державних адміністрацій, повноваження місцевих державних адміністрацій та їх взаємодію з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

У цьому ж році було прийнято Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ», в якому передбачено організаційно-правову основу здійснення виконавчої влади в місті Києві. Особливість місцевої виконавчої влади в місті Києві полягає в тому, що Київська міська державна адміністрація, яка виконує функції державної виконавчої влади, є виконавчим органом Київської міської ради.

Збройна агресія російської федерації зумовила необхідність прийняття у *лютому 2015 року* Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». Відповідно до цього Закону, в Україні було створено військово-цивільні адміністрації – як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії російської федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування. Діяльність військово-цивільних адміністрацій базувалася на взаємодії силових структур із цивільним населенням, місцевими органами влади, іншими військовими формуваннями, що перебували на постійній чи тимчасовій основі в районі проведення антитерористичної операції (Донецька та Луганська області), урядовими та неурядовими організаціями, релігійними громадами в районі конфлікту.

Наступним важливим етапом у формуванні місцевих державних адміністрацій стало проведення в Україні з 2015 до 2020 року адміністративно-територіальної реформи – складової масштабного процесу децентралізації в Україні. *17 липня 2020 року* Верховна Рада України прийняла постанову «Про утворення та ліквідацію районів», відповідно до якої утворено 136 районів, ліквідовано попередні 490 районів, визначено, що межі районів встановлюються по зовнішній межі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, що входять до складу відповідного району.

Внаслідок проведення такої реформи виникла необхідність здійснити реорганізацію районних державних адміністрацій, що і було зроблено розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій» від 16 грудня 2020 року. Так, районні державні адміністрації, які знаходилися у ліквідованих районах, було реорганізовано шляхом приєднання до районних державних адміністрацій, розташованих в адміністративних центрах районів, утворених постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року. Також у розпорядженні зазначено, що юрисдикція районних державних адміністрацій, розташованих в адміністративних центрах районів, утворених постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року, поширюється на всю територію відповідних новоутворених районів.

Запровадження Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року на всій території нашої держави правового режиму воєнного стану внесло зміни і в діяльність місцевих державних адміністрацій. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року та Указу Президента України «Про утворення військових адміністрацій» від 24 лютого 2022 року, на місцевому рівні (у кожній області та в районі України) було утворено нові тимчасові органи державної влади – військові адміністрації. Стаття 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» зазначає, що військові адміністрації утворюються на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом.

Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» зазначено, що військові адміністрації утворюються з метою здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій. У зв'язку з утворенням районних військових адміністрацій відповідні районні державні адміністрації та голови таких адміністрацій набувають статусу відповідних районних військових адміністрацій та начальників таких військових адміністрацій.

**Перелік військових адміністрацій,
утворених відповідно до Указу Президента України
«Про утворення військових адміністрацій»
від 24 лютого 2022 року**

№ з/п	Обласні військові адміністрації	Районні військові адміністрації
1	Вінницька обласна військова адміністрація	Вінницька, Гайсинська, Жмеринська, Могилів-Подільська, Тульчинська, Хмільницька
2	Волинська обласна військова адміністрація	Володимир-Волинська, Камінь-Каширська, Ковельська, Луцька
3	Донецька обласна військова адміністрація	Бахмутська, Волноваська, Покровська, Краматорська, Маріупольська
4	Дніпропетровська обласна військова адміністрація	Дніпровська, Криворізька, Кам'янська, Нікопольська, Новомосковська, Павлоградська, Синельниківська
5	Житомирська обласна військова адміністрація	Бердичівська, Житомирська, Коростенська, Звягельська
6	Закарпатська обласна військова адміністрація	Берегівська, Мукачівська, Рахівська, Тячівська, Ужгородська, Хустська
7	Запорізька обласна військова адміністрація	Бердянська, Василівська, Запорізька, Мелітопольська, Пологівська
8	Івано-Франківська обласна військова адміністрація	Івано-Франківська, Калуська, Коломийська, Верховинська, Косівська, Надвірнянська

9	Київська обласна військова адміністрація	Білоцерківська, Бориспільська, Броварська, Бучанська, Вишгородська, Обухівська, Фастівська
10	Кіровоградська обласна військова адміністрація	Голованівська, Кропивницька, Новоукраїнська, Олександрійська
11	Луганська обласна військова адміністрація	Сватівська, Старобільська, Щастинська, Сєверодонецька
12	Львівська обласна військова адміністрація	Дрогобицька, Золочівська, Самбірська, Стрийська, Яворівська, Шептицька, Львівська
13	Миколаївська обласна військова адміністрація	Баштанська, Вознесенська, Миколаївська, Первомайська
14	Одеська обласна військова адміністрація	Березівська, Білгород-Дністровська, Болградська, Ізмаїльська, Подільська, Роздільнянська, Одеська
15	Полтавська обласна військова адміністрація	Кременчуцька, Лубенська, Миргородська, Полтавська
16	Рівненська обласна військова адміністрація	Вараська, Дубенська, Рівненська, Сарненська
17	Сумська обласна військова адміністрація	Конотопська, Охтирська, Роменська, Сумська, Шосткинська
18	Тернопільська обласна військова адміністрація	Кременецька, Тернопільська, Чортківська
19	Харківська обласна військова адміністрація	Богодухівська, Ізюмська, Красноградська, Куп'янська, Лозівська, Харківська, Чугуївська
20	Херсонська обласна військова адміністрація	Бериславська, Генічеська, Скадовська, Херсонська, Каховська
21	Хмельницька обласна військова адміністрація	Кам'янець-Подільська, Хмельницька, Шепетівська
22	Черкаська обласна військова адміністрація	Звенигородська, Золотоніська, Уманська, Черкаська
23	Чернівецька обласна військова адміністрація	Вижницька, Дністровська, Чернівецька
24	Чернігівська обласна військова адміністрація	Корюківська, Ніжинська, Новгород-Сіверська, Прилуцька, Чернігівська
25	Київська міська військова адміністрація	

На сьогодні процес формування місцевих державних адміністрацій не завершився, адже актуальними є питання реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки» від 26 березня 2024 року, передбачається переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу.

1.4. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування

Предтечами місцевого самоврядування в Україні були народні віча часів Київської Русі-України, громади населених пунктів зі статусом магдебурзького права, а також Запорозької Січі.

Термін «самоврядування» походить від англійського *selfgovernment* і з кінця XVIII ст. використовується в англійському конституційному праві. Зі середини XIX ст. за ініціативи пруського юриста Рудольфа Гнейста почали використовувати термін «**місцеве самоврядування**». Нормативно-правове закріплення поняття «місцеве самоврядування» відбулося у Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.), під яким розуміється право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Також у цьому документі вказано, що місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Розкриваючи історію становлення місцевого самоврядування нашої країни, доцільно повернутися до періоду Давньоруської держави. У відомому надбанні українського народу – «Історії України-Руси» Михайла Грушевського зазначено, що «громадські справи порядкує в місті рада – віче старців (віче в Білгороді під 997 р., нарада київських старців під 983 р.).

Сама назва останніх показує, що се мусіли бути старшини родин-дворищ, переважно старші люде», «в західно-руських землях дуже довго (ще в XVI столітті) стрічаємо «старців», рівнозначних з отаманами або війтами громад... в одних громадах старшину села вибирають, в інших вибору не буває»¹⁰.

Вже за часів Київської Русі-України (IX–середина XIII століття) самоврядування набуло громадянського значення. Його основою було звичаєве право, формою вияву – народне віче, що на той час стало найвищим органом самоврядування міських громад. Збереглися цікаві факти, які розкривають особливості здійснення самоврядування в цей період. Скажімо, у Новгороді часів Київської Русі-України запорукою успіху на віче був... шум натовпу. Важливі рішення «приймали» за допомогою вигуків, тобто перемагали ті рішення, за які кричали голосніше. Мабуть, вислів «віддати свій голос» зародився саме під час прийняття рішень за допомогою таких методів. Єдиною спадкоємицею Київської Русі-України і другою за порядком формування державності українського народу стала Галицько-Волинська держава. Її державний лад, зокрема і здійснення самоврядування, з певними відмінностями, загалом був схожий на лад своєї попередниці.

З другої половини XIV століття, коли частина українських земель входила до складу Великого Князівства Литовського (Литовсько-Руська держава), як елемент місцевого самоврядування виник інститут війтівства. Війт обирався на міському віче та виконував важливу роль у системі міського управління та самоврядування. Маючи у своїх руках значну владу, війти часто зловживали нею, порушуючи права місцевих жителів. Особа війта-шляхтича у міському середовищі певною мірою ставила його над громадою, з якою війт поводився зверхньо, а сама громада цікавила його як об'єкт, що приносив прибутки. Війти розглядали війтівство як певний капітал, який можна орендувати, заставити чи продати¹¹.

¹⁰ Грушевський М. Історія України-Руси. Т. 1. Нью-Йорк : Вид. т-во «Книгоспілка», 1954. С. 361. URL: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/3799/file.pdf>

¹¹ Заяць А. Міське суспільство Волині XVI – першої половини XVII століття : монографія. Львів, 2019. С. 152. URL: https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/11/dis_zayats.pdf

Зі середини XIV століття з території Німеччини та Польщі на українські міста поширилось магдебурзьке право – одна з основ міського самоврядування. Магдебурзьке право як середньовічне міське право, передбачало скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції центральної адміністрації (власників міст) та запровадження магістрату – власного органу міського самоврядування. Магістрат (від лат. *magistratus* – чільний уряд, головна влада) – загальна назва міського уряду в містах, де функціонувало міське самоврядування. Першими магдебурзьке право отримують галицько-руські міста: Володимир-Волинський, Львів, Снятин та інші. Запровадження німецького права стало якісним стрибком у розвитку міської та сільської громади на українських землях.

Важливого значення у становленні місцевого самоврядування в Україні набули «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького», прийняті у 1710 році, що пізніше дістали назву Конституції Пилипа Орлика. У цій першій у світі Конституції було передбачено захист станового самоврядування від свавілля урядовців та закладено основи сучасного місцевого самоврядування. Окрема стаття Конституції гарантувала права та привілеї Києва та інших міст із магістратами.

З підписанням Українсько-московського договору 1654 року поступово ліквідуються традиційні форми місцевого самоврядування, в 1722 році запроваджується адміністративний нагляд російських комендантів за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, в 1764–1783 роках ліквідується автономний полково-сотенний устрій України, зокрема, ліквідовано інститут гетьманату.

У 1785 році Катерина II посилила русифікацію на Лівобережній та Слобідській Україні. Цього ж року було видано «жалувану грамоту городам», відповідно до якої формувалися нові органи місцевого самоврядування – міські думи, а згодом офіційно скасовано Магдебурзьке право. Унаслідок цих подій відбувалось ослаблення з подальшим призупиненням процесу європеїзації місцевого самоврядування в Україні.

Українізація місцевого самоврядування розпочинається на початку XX століття незалежними українськими урядами – Генеральним Секретаріатом, Гетьманатом та Директорією Української народної республіки. Зокрема, у виданій

в 1918 році постанові Директорії «Про заборону агітації проти Української Народної Республіки» зазначалось, що влада в містах, містечках та селах належить органам народного самоврядування та комісарам. Комісари мали неухильно дотримуватися законів, а також наглядати за порядком на місцях¹². У наступних століттях (XIX–поч. XX століття) місцеве самоврядування в Україні характеризувалося запровадженням нових загальноімперських форм на території, яка входила до російської імперії. Зміна форм місцевого самоврядування відбулася і на українських землях, що ввійшли до Австрійської імперії. З 1922 року Україна остаточно втратила свою незалежність та ввійшла до складу СРСР, місцеве самоврядування фактично припинило своє існування.

Відродження місцевого самоврядування в Україні стало можливим після здобуття незалежності у 1991 році. З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією з основних засад конституційного ладу України. Вперше за всю історію нашої держави статтею 7 Конституції України проголошено норму, яка передбачає, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Крім того, в Конституції України особливостям здійснення місцевого самоврядування в Україні присвячено розділ 11 «Місцеве самоврядування», в якому закріплено поняття місцевого самоврядування, що трактується як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Визначальним етапом у формуванні місцевого самоврядування нашої країни став 1997 рік, протягом якого було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до Конституції України: визначено систему та гарантії місцевого самоврядування; розкрито організаційно-

¹² Постанова Директорії УНР про заборону агітації проти української влади від 26.11.1918 р. *Друг народа*. 1918. № 3. ДАКО. № Ж-1963. Арк. 6. С. 3. URL: <https://dakiro.kr-admin.gov.ua/v/2013-08-14/d8.html>

правову основу місцевого самоврядування; передбачено ключові засади правового статусу, відповідальності та організації діяльності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Науковці зазначають, що цей Закон можна вважати консти-туцією місцевого самоврядування в Україні.

Прагнення України до інтеграції в європейське співтова-риство зумовило підписання та ратифікацію базового міжна-родно-правового документа, який визначає основні принци-пи організації місцевого самоврядування для країн-членів Єв-ропи, Європейську хартію місцевого самоврядування. Набран-ня чинності у 1998 році для України цього важливого доку-мента сприяло децентралізації влади, розвитку місцевих гро-мад та забезпеченню їхніх прав. Метою Хартії є «встановлен-ня загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захис-ту прав територіальних громад і органів місцевого самовря-дування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення»¹³. Аналізуючи норми Європейської хартії місцевого самоврядування, можна виокремити такі принципи:

1. Визнання місцевого самоврядування в національному законодавстві, а, по можливості, в Конституції.

2. Реальності місцевого самоврядування, що обумовлює його зміст як право і спроможність місцевих властей здійсню-вати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ.

3. Підзаконності місцевого самоврядування як влади, що діє в межах закону.

4. Визначення природи місцевого самоврядування як пу-блічної влади, яка, з одного боку, діє в інтересах місцевого на-селення (територіальної спільноти), з другого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування визначаються Конститу-цією або законом.

5. Віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самовря-дування як територіальних спільнот, так і органів місцевого самоврядування за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права.

¹³ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

6. Автономності місцевого самоврядування як влади, що має право вільно вирішувати будь-яке питання, віднесене до її компетенції.

7. Субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт з громадянином, по-друге, врахування обсягу і характеру завдання та вимоги досягнення ефективності й економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади.

8. Повноважності місцевого самоврядування, невідчуженості та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом.

9. Адаптації здійснення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів).

10. Учасності місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань публічного значення, що хоча і не віднесені до його компетенції, але зачіпають його права та інтереси.

11. Цілісності та непорушності території суб'єктів права на місцеве самоврядування – зміна територіальних кордонів місцевих властей потребує узгодження з відповідними територіальними спільнотами (громадами).

12. Самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

13. Створення належних умов служби та посадової кар'єри муніципальних службовців, що мають дозволити залучення до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу.

14. Вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (вільного здійснення ними своїх функцій).

15. Фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а також у разі необхідності

відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне страхування.

16. Визначення функції чи діяльності як такої, що несумісна з мандатом депутата представницького органу місцевого самоврядування, виключно законом або на підставі основоположних правових принципів.

18. Гарантованості права місцевих властей на власні фінансові ресурси.

19. Гарантованості права органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій та на співробітництво з органами місцевого самоврядування іноземних держав.

20. Правового захисту місцевого самоврядування – права органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування.

21. Застосування принципів Хартії до всіх категорій органів місцевого самоврядування, що існують у межах території держави.

22. Забезпечення кожному права участі у справах органів місцевого самоврядування (ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади)¹⁴.

Розуміння важливості формування ефективного місцевого самоврядування з метою створення і підтримки повноцінного життєвого простору для громадян знайшло своє відображення у проведенні реформи децентралізації. Суть реформи полягає у докорінній зміні відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, в результаті чого місцева влада отримує:

- розширені самоврядні повноваження;
- фінансову незалежність (автономність);
- створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ);
- підвищення якості послуг для жителів територіальної громади;

¹⁴ Мельничук В. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. *Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія»*. 2019. Вип. 13. С. 113–115. URL: <file:///C:/Users/lenovo/Downloads/melnychuk,+s.111-118.pdf>

– підтримку держави, необхідну для формування інфраструктури та реалізації проєктів розвитку територіальних громад.

1 квітня 2014 року було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Також Концепцією передбачено принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, основні завдання реформи децентралізації, етапи реалізації та очікувані результати від проведеної реформи. Процес децентралізації дав можливість формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади. З цією метою у 2014 році було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», а в 2015-му – Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Подальше проведення реформи децентралізації вимагало здійснення адміністративно-територіальної реформи. На початку 2019 року розпочався другий етап децентралізації, метою якого стало проведення адміністративно-територіальної реформи (на рівні районів).

Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів», прийнята у 2020 році, передбачала ліквідацію деяких районів, утворення нових районів та зміну меж відповідних районів. Унаслідок проведення реформи децентралізації (2014–2020 рр.) було ліквідовано або об'єднано 490 районів та утворено 136 нових районів на всій території України. Наприклад, у Львівській області до проведення адміністративно-територіальної реформи було 20 районів, а після проведення – залишилося лише 7 районів.

Повномасштабне вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року внесло зміни і в організацію діяльності органів місцевого самоврядування.

Питання для самоперевірки

1. У чому полягає сутність понять «публічна влада», «адміністрація»? Охарактеризуйте основні ознаки публічної влади.

2. На вашу думку, яку роль у розвитку та становленні нашої держави як соціальної та демократичної відіграють органи місцевого самоврядування?

3. У чому полягають конституційні основи організації діяльності місцевих органів публічної влади в Україні?

4. Опишіть історичний розвиток місцевих органів публічної влади в Україні.

5. Які, на вашу думку, реформи необхідно провести, щоб удосконалити діяльність місцевих органів публічної влади?

6. В чому полягає роль Європейської хартії місцевого самоврядування для нашої держави?

Список використаних і рекомендованих джерел

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. № ETS/N/122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Всесвітня декларація місцевого самоврядування від 26.09.1985 р. URL: http://megalib.com.ua/content/9078_Vsesvitnya_deklaraciya_miscevogo_samovryadyvannya.html#google_vignette
4. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_004.
5. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні. *Конгрес місцевих та регіональних влад Європи* (12 травня 2003 р.). URL : <https://rm.coe.int/168071b58f>

6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-14. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0#Text>

Додаткова література

1. Назар Т. Я. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади. *Інформаційно-аналітичний наукометричний журнал «Економіка. Фінанси. Право»*. 2023. № 4. С. 63–67. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/6292/1/%D0%9D%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%80%20%D0%A2.%20efp_14_Nazar_5.pdf
2. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>
3. Організація діяльності органів державної влади : навчальний посібник / О. Г. Вагонова, О. В. Горпинич, В. В. Чорнобаєв ; Міністерство освіти і науки України ; НТУ «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2019. 77с. URL: <https://pe.nmu.org.ua/ua/studentam/magistr/281/0000%20%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%86%D0%91%D0%9D%D0%98%D0%9A.pdf>
4. Кавилін О. А. Становлення місцевого самоврядування в Україні. *Право та державне управління*. 2023. № 1. С. 247–252. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2023/36.pdf
5. Клімова Г. П. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 8. С. 80–89.

Розділ 2

**ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ
ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ**

**2.1. Загальна характеристика організації діяльності
місцевих органів публічної влади,
поняття та система принципів**

*Права і свободи людини та їх гарантії
визначають зміст і спрямованість діяльності держави.
Держава відповідає перед людиною за свою діяльність
(ст. 3 Конституції України).*

Організація діяльності місцевих органів публічної влади як певний процес включає систематичне впорядкування діяльності для досягнення поставлених цілей. Метою організації діяльності місцевих органів публічної влади є забезпечення їх ефективного функціонування, належне виконання посадовими особами місцевих органів публічної влади своїх повноважень. Важливим аспектом організації діяльності місцевих органів публічної влади є правова основа організації діяльності. Базовими є конституційно-правові засади організації діяльності місцевих органів публічної влади в Україні, які відображені у понад 20 статтях Конституції України. Здійснивши їх аналіз, можна виділити наступні групи норм, які:

1) визначають загальні конституційні засади місцевої публічної влади в Україні (ст.ст. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 13, 19);

2) закріплюють особливості взаємодії громадян з органами місцевої публічної влади (ст.ст. 32, 38, 39, 40, 41, 47, 49, 53, 56);

3) передбачають правові, організаційні, матеріальні та інші засади місцевої публічної влади (ст.ст. 85, 118, 119, 141, 142, 143, 144, 146);

4) регламентують правові засади відповідальності місцевої публічної влади (ст.ст. 144, 145).

Правовий вектор організації та діяльності органів публічного управління спрямований на вдосконалення публічних інституцій та методів їхньої діяльності, процедур, які вони використовують, налагодження діалогу громадян і влади щодо механізмів управління та максимальне наближення до європейських стандартів¹.

Як уже зазначалося, війна російської федерації проти України внесла свої корективи і в організацію діяльності місцевих органів публічної влади. Так, у період воєнного часу організація діяльності місцевих органів публічної влади спрямована головно на: 1) оборону нашої держави; 2) забезпечення дії Конституції та законів України; 3) здійснення заходів правового режиму; 4) цивільного захисту населення; 5) охорону прав, свобод і законних інтересів громадян.

Особливості та зміст організації діяльності місцевих органів публічної влади можна розкрити за допомогою аналізу окремих елементів, які органічно пов'язані між собою, як-от: поняття і система принципів організації діяльності, функції та компетенція, форми діяльності та поняття і система методів діяльності місцевих органів публічної влади в Україні.

Організація діяльності усіх органів публічної влади здійснюється відповідно до певних **принципів**, які є основою їх діяльності; вони визначають пріоритетні напрями та правила, за якими ці органи повинні діяти. Принципи організації діяльності центральних органів виконавчої влади – це вихідні положення їх створення і функціонування, що включають як закріплені в законодавстві, так і теоретично визначені засади².

Більшість науковців виділяють дві групи принципів діяльності органів публічної влади, а саме: загальні принципи та спеціальні принципи. Загальні принципи стосуються

¹ Мельниченко Б. Правова основа організації та діяльності органів публічного управління в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 176. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/12/38.pdf>

² Бараненко Д. В. Принципи діяльності центральних органів виконавчої влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 46. С. 28. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc46/7.pdf>

діяльності органів публічної влади загалом, а дія спеціальних принципів поширюється на окремі органи публічної влади, їхніх посадових осіб і зумовлені вони особливостями їх організації та діяльності.

Принципи діяльності органів публічної влади

Загальні	Спеціальні
верховенства права	поєднання виборності та призначуваності
найвищої соціальної цінності людини	поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів
законності	колегіальності та єдиначальності
гласності	професіоналізм та компетентність
соціальної держави	рівний доступ громадян до служби в органах публічної влади

Доцільно охарактеризувати кожен із базових принципів діяльності органів публічної влади детальніше.

Принцип *верховенства права* – це фундаментальний принцип, передбачений частиною 1 статті 8 Конституції України. Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України, верховенство права – це панування права в суспільстві, яке вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені його історично досягнутим культурним рівнем³.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року (абзаци другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text> № 15-пп/2004

Принцип *найвищої соціальної цінності людини* наведений у статті 3 Конституції України. Він означає, що держава зобов'язана забезпечувати та захищати права і свободи людини, створюючи умови для їх реалізації. Цей принцип підкреслює важливість поваги до кожної особистості та її гідності.

Принцип *законності* – фундаментальний принцип правової держави, він забезпечує порядок і стабільність у суспільстві. Зміст його розкривається в Конституції та законах України. Зокрема, частина 2 статті 19 Основного Закону вказує, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Принцип *гласності* – важливий елемент демократичного суспільства, передбачає, що діяльність органів публічної влади, їхніх посадових осіб повинна бути відкритою та прозорою для громадськості, їхні рішення мають бути доступні для ознайомлення. Цей принцип забезпечує дотримання прав та свобод громадян.

Принцип *соціальної держави* передбачений статтею 1 Конституції України та вимагає від держави створення умов для реалізації соціальних, культурних, економічних прав людини, а також надання відповідної соціальної допомоги громадянам, які з об'єктивних причин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе чи своєї сім'ї. Пріоритетом соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості⁴.

⁴ Офіційне тлумачення положення статті 1 Конституції України : Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12#Text>

Завдяки принципу *поєднання виборності та призначуваності* можна забезпечити ефективне вирішення державних та місцевих завдань, поєднуючи виборність до деяких органів публічної влади з професійним підходом до виконання функцій управління. Наприклад, голів міської, селищної, сільської ради обирають жителі територіальної громади на місцевих виборах, а голів місцевих державних адміністрацій призначає на посаду своїм Указом Президент України.

Принцип *поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів* відображає необхідність гармонізації, взаємного поєднання інтересів держави та інтересів жителів територіальних громад. Цей принцип передбачає врахування державою особливостей кожної територіальної громади та надання органам місцевого самоврядування достатніх повноважень для ефективного розвитку громад в усіх сферах суспільного життя. Реалізація цього принципу є ефективною в результаті взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Принцип *колегіальності та єдиноначальності* діє безпосередньо при прийнятті посадовими особами органів публічної влади управлінських рішень. Такі рішення можуть прийматися одноособово або колективно. Коли рішення приймає одна особа (керівник органу публічної влади, керівник структурного підрозділу органу публічної влади), вона несе повну відповідальність за виконання цього рішення. Колективне прийняття управлінського рішення групою осіб (депутатами міської ради) допомагає врахувати різне бачення вирішення проблеми та дає можливість прийняти більш зважене рішення.

Принцип *професіоналізму та компетентності* є ключовим при виконанні повноважень, покладених на посадових осіб органів публічної влади. Особливість цього принципу розкривається через такі елементи, як: компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків; постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності; вільне володіння державною мовою⁵.

⁵ Коломоець Т. О., Колпаков В. К., Шарая А. А. Принцип професіоналізму в системі принципів державної служби: нормативно-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 342. URL: http://www.pravoisuspiilstvo.org.ua/archive/2023/5_2023/49.pdf

Принцип *рівного доступу громадян до служби в органах публічної влади* являє собою важливий елемент демократичного суспільства. Він забезпечує рівний доступ громадян до служби в органах публічної влади шляхом відкритих конкурсів, проведення прозорих процедур прийняття на службу в органи публічної влади чи просування по службі, рівні умови незалежно від походження, статті, віку, релігійних переконань чи інших ознак.

Принципи *діяльності місцевих органів публічної влади* допомагають створити ефективну, прозору та підзвітну систему місцевих органів публічної влади, яка здатна швидко реагувати на потреби громадян та забезпечувати їхній добробут.

Принципи діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій передбачено на законодавчому рівні. В статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено **основні принципи місцевого самоврядування:**

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Статтею 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено *принципи діяльності місцевих державних адміністрацій:*

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності прав людини;
- гласності;
- поєднання державних і місцевих інтересів.

Отже, **принципи** організації діяльності місцевих органів публічної влади включають керівні положення, що відображають зміст та особливості створення, функціонування і розвитку місцевих органів публічної влади в Україні. Назагал принципи забезпечують ефективну та справедливую роботу місцевих органів публічної влади, сприяючи захисту прав і свобод громадян.

2.2. Функції та компетенція місцевих органів публічної влади

Найбільш повно суть діяльності місцевих органів публічної влади відображають функції, які реалізуються у процесі цієї діяльності. Поняття **«функція»** має латинське походження *functio* та означає діяльність, виконання, обов'язок, призначення. Можна сказати, що, розкриваючи функції місцевих органів публічної влади, ми знайдемо відповідь на питання: який напрям їх діяльності? Кожна функція, покладена на місцеві органи публічної влади, наділена своїми особливостями, але усі функції, які притаманні цим органам, мають між собою тісний зв'язок.

Здійснюючи аналіз функції місцевих органів публічної влади, необхідно сказати, що ні в нормативно-правових актах, ні в спеціальній науковій літературі немає єдиного визначення цього поняття. Функції державного управління – об'єктивно зумовлені види владних, організуючих, регулюючих впливів держави (місцевих органів виконавчої влади) на керовані об'єкти. Вони є складовими змісту управлінської діяльності, мають об'єктивний, універсальний характер, властиві для всіх управлінських зв'язків, зумовлені цілями (завданнями) управління, є відносно самостійними та однорідними, здійснюються від імені держави відповідними органами (посадовими особами), мають державно-владний, організуючий характер, реалізуються в процесі управлінської діяльності і спрямовані на розвиток та забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління⁶.

⁶ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битюка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2013. С. 147–148.

Види функцій місцевих органів публічної влади залежно від:		
<i>напряму діяльності</i>	<i>характеру повноважень</i>	<i>сфери реалізації повноважень</i>
правозахисна	власні	економічна
організаційна	делеговані	бюджетна
комунікативна		обслуговуюча
нормотворча		оборонна
соціально- економічна		юридична

Правозахисна функція місцевих органів публічної влади полягає у забезпеченні захисту прав і свобод громадян на рівні територіальних громад шляхом:

- забезпечення законності (дотримання громадянами, посадовими особами місцевих органів публічної влади Конституції та законів України);
- захисту прав і свобод громадян певної територіальної громади;
- контролю за дотриманням прав людини;
- надання безоплатної правничої допомоги;
- підтримки громадських ініціатив, створення громадських просторів.

Організаційна функція місцевих органів публічної влади забезпечує ефективне управління через координування діяльності різних суб'єктів на місцях, а також участь у формуванні спроможних територіальних громад.

Комунікативна функція місцевих органів публічної влади сприяє створенню ефективного діалогу між місцевими органами публічної влади та громадськістю. Зміст функції розкривається через: інформування громадськості місцевими органами державної влади про свою діяльність; консультації та громадські слухання, які допомагають залучити громадян до процесу прийняття рішень; використання цифрових технологій, які сприяють ефективній взаємодії місцевих органів публічної влади з громадянами (використання соціальних мереж, мобільних додатків, онлайн-платформ та ін.).

Нормотворча функція місцевих органів публічної влади є однією з основних функцій, яка забезпечує регулювання

різних суспільних відносин, здійснюючи розроблення, видання та контроль над виконанням локальних нормативно-правових актів.

Соціально-економічна функція місцевих органів публічної влади пов'язана із розвитком соціальної та економічної сфери у відповідних територіальних громадах. Вона включає такі елементи: підтримка бізнесу, залучення інвестицій, створення нових робочих місць; надання соціальних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, підтримка незахищених верств населення; розроблення стратегічних планів розвитку відповідних територіальних громад.

Місцеві органи публічної влади мають право делегувати один одному деякі свої повноваження відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Власні повноваження місцеві органи публічної влади здійснюють самостійно, таким чином реалізуючи свої функції та завдання.

Делеговані повноваження, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування Законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. У статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Усі функції місцевих органів публічної влади спрямовані на розвиток територіальних громад і мають виражений соціальний характер. Перелічені вище функції не є вичерпними, місцеві органи публічної влади можуть виконувати й інші функції, передбачені нормативно-правовими актами. Функції є об'єктивно обумовлені явища і не можуть ототожнюватись ні з компетенцією місцевих органів публічної влади, ні з їх повноваженнями.

«Компетенція» з лат. *competentia*, від *compete* – взаємно прагну; відповідаю, підходжу. Розкриваючи компетенцію

місцевих органів публічної влади, можна знайти відповідь на питання: *що конкретно можуть або повинні робити ці органи для реалізації функцій, які на них покладені?*

Компетенція органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування являє собою їх невід'ємну властивість реалізовувати функції держави професійним виконанням посадовими особами (чи групою посадових осіб) законодавчо встановлених повноважень щодо предмета відання відповідно до поставлених цілей і завдань⁷. На відміну від функцій місцевих органів публічної влади, їх компетенція характеризується сукупністю повноважень та предметом відання. Повноваження місцевих державних адміністрацій, відповідно до норм Закону, можна об'єднати у дві групи: основні повноваження та галузеві повноваження.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» містить розділ 3 «Компетенція місцевих державних адміністрацій», в якому передбачено їхні основні та галузеві повноваження. До *основних повноважень місцевих державних адміністрацій* можна віднести:

- 1) виконання чинного законодавства;
- 2) здійснення оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації;
- 3) підготовки і виконання місцевих бюджетів тощо.

Галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій охоплюють:

- 1) повноваження в галузі соціально-економічного розвитку;
- 2) повноваження в галузі бюджету та фінансів;
- 3) повноваження в галузі управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики тощо.

Отже, **функції** місцевих органів публічної влади – це нормативно визначені напрями і види діяльності, що обумовлені її завданнями і цілями та визначені в Конституції України й інших нормативно-правових актах, які регулюють діяльність місцевих органів публічної влади.

⁷ Потіп М. М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 35. URL: http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/6_2012/06.pdf

Компетенція місцевих органів публічної влади – це сукупність встановлених нормативно-правовими актами повноважень, які дають змогу цим органам виконувати покладені на них функції.

2.3. Форми діяльності місцевих органів публічної влади

Поняття «**форма**» (з лат. *forma* – зовнішній вигляд, зовнішній вияв), відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, означає спосіб організації чогонебудь, зовнішній вияв явища, пов'язаний з його сутністю, змістом⁸. Досліджуючи різні аспекти змісту форми управління, вчені акцентують на тому, що форма управлінської діяльності – це: зовнішній вираз діяльності суб'єкта управління; обмежується компетенцією суб'єкта управління; має на меті досягнення управлінських завдань⁹.

У науковій літературі виділяють *правові* та *організаційні (неправові)* форми публічного адміністрування. **Правова форма** діяльності місцевих органів публічної влади – це формально визначена діяльність місцевих органів публічної влади, спрямована на виконання їхніх функцій, яка полягає у виконанні юридично значущих дій у межах компетенції, виданні нормативно-правових актів, що спричиняють юридичні наслідки. У правових формах управлінської діяльності найбільш чітко вираженні повноваження державно-владного характеру, які надаються органам управління для реалізації закріплених за ними функцій¹⁰. Правові форми діяльності

⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ–Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

⁹ Назар Т. Я. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії підрозділів Національної поліції України та центрів соціальних служб у профілактиці правопорушень : монографія. Львів : СПОЛОМ, 2021. 196 с. Бібліогр. : с. 169–194 (276 назв). С. 94. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/4066/1/%d0%9c%d0%9e%d0%9d%d0%9e%d0%93%d0%a0%d0%90%d0%a4%d0%86%d0%af%20%d0%9d%d0%b0%d0%b7%d0%b0%d1%80_%d0%a2.%d0%af_.pdf

¹⁰ Ковалів М. В., Лук'янова Г. Ю., Гурковський М. П., Іваха В. О., Єсімов С. С., Гаврильців М. Т., Кісіль Р. В.-В. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

є юридичними актами, які можуть породжувати, змінювати та припиняти адміністративно-правові відносини у діяльності місцевих органів публічної влади через:

- 1) видання нормативних актів;
- 2) укладення угод, договорів;
- 3) вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій.

Правовою формою діяльності місцевих органів публічної влади вважається видання начальником Львівської обласної військової адміністрації розпорядження від 14 серпня 2024 року «Про виділення коштів для підтримки бізнесу». Застосування цієї правової форми місцевими органами публічної влади відбувається на основі законодавчих актів. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», начальники (голови) адміністрацій видають розпорядження, а керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій видають накази.

Наступною правовою формою діяльності місцевих органів публічної влади є укладення угод і договорів. Скажімо, укладено договір про співпрацю з метою реалізації Програми компенсації відсоткової ставки за іпотечними кредитами окремих категорій громадян у Львівській області на 2024–2027 роки між Ощадбанком та Львівською обласною військовою адміністрацією. Пунктом 5 статті 24 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що місцева державна адміністрація бере участь в укладанні територіальних тарифних угод, а відповідно до пункту 3 статті 26 цього Закону, місцева державна адміністрація укладає договори з іноземними партнерами про співробітництво, угоди про міжнародне територіальне співробітництво в межах компетенції, визначеної Законом; норма статті 31 вказує, що місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, зокрема шляхом укладення договорів у випадках, встановлених законами;

в Україні : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с. С. 221. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/75/1/probl%20organiz%20dialnosti.pdf>

стаття 35 передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. Місцеві державні адміністрації мають право укладати договори у випадках, встановлених законами. Крім того, місцеві державні адміністрації можуть укладати договори зі суб'єктами господарювання з метою економічного розвитку територіальних громад.

Згідно зі Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи сільських, селищних, міських рад можуть вчиняти такі реєстраційні та інші юридично значущі дії:

- реєстрацію житлово-будівельних і гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону;
- облік та реєстрацію відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форми власності;
- видачу ордерів на заселення жилої площі в будинках державних і комунальних організацій;
- надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами;
- реєстрацію об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та ін.

Організаційна форма діяльності місцевих органів публічної влади являє собою фактичні дії, скеровані на сприяння реалізації функцій місцевих органів публічної влади. В результаті здійснення організаційної форми діяльності не настають юридичні наслідки. До організаційної форми діяльності місцевих органів публічної влади належить:

- проведення нарад з різних питань, засідань виконавчих комітетів, сесій місцевих рад, організаційних заходів;
- розроблення планів, проєктів, комплексних програм;
- обмін інформацією.

Основними організаційними формами місцевих органів публічної влади вважають проведення нарад, засідань, сесій, організаційних заходів. Ці форми діяльності дають можливість ефективно організовувати роботу та приймати важливі рішення для розвитку територіальних громад. Порядок підготовки

та проведення нарад передбачений регламентом роботи місцевих державних адміністрацій. Приміром, регламентом Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 29 грудня 2018 року зазначено, що голова, заступники голови, керівник апарату, керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації проводять наради з метою оперативного розгляду та вирішення питань, що належать до їх компетенції. Організація проведення нарад у голови обласної державної адміністрації, його заступників та керівника апарату обласної державної адміністрації покладається на апарат або відповідні структурні підрозділи облдержадміністрації, територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. За результатами розгляду питань на нарадах можуть видаватися в установленому порядку розпорядження або доручення керівництва обласної державної адміністрації, накази апарату чи структурних підрозділів обласної державної адміністрації. Відомості про порядок денний і підсумки розгляду питань на нарадах у керівництва обласної державної адміністрації надаються медіа у встановленому порядку¹¹.

Важливе значення в організації діяльності місцевих органів публічної влади має належне *планування роботи* їхніх посадових осіб. Планування діяльності виконує такі основні функції:

1) координації в системі місцевих органів виконавчої влади між управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами;

2) організації виконання планів та прогнозних показників економічного і соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

3) послідовного здійснення основних повноважень місцевих органів виконавчої влади¹².

¹¹ Регламент Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 29.12.2018 р. С. 20. URL: <https://www.if.gov.ua/storage/app/sites/24/documentu-2021/796-2018-reglament-oda.pdf>

¹² Ковалів М. В., Лук'янова Г. Ю., Гурковський М. П., Іваху В. О., Єсімов С. С., Гаврильців М. Т., Кісіль Р. В.-В. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 229. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/75/1/probl%20organiz%20dialnosti.pdf>

Особливості планування діяльності місцевих державних адміністрацій передбачено Регламентом місцевої державної адміністрації. Так, у Регламенті Івано-Франківської обласної державної адміністрації передбачено планування роботи адміністрації та зазначено, що:

- робота обласної державної адміністрації проводиться за перспективними (річними), поточними (квартальними) планами, які затверджуються розпорядженням облдержадміністрації, та оперативними (місячними, тижневими) планами;

- планування роботи обласної державної адміністрації здійснюється з метою створення умов для узгодженої діяльності її структурних підрозділів та апарату, а також забезпечення взаємодії з Офісом Президента України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, іншими органами виконавчої влади вищого рівня;

- формування планів роботи обласної державної адміністрації здійснюється управлінням з організаційної роботи апарату обласної державної адміністрації за пропозиціями структурних підрозділів обласної державної адміністрації та її апарату, районних державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських рад міст обласного значення, погодженими зі заступниками голови, керівником апарату обласної державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків).

Обмін інформацією є важливим аспектом ефективного публічного адміністрування. В Україні обмін інформацією, яка стосується фінансової складової діяльності органів публічної влади, передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 2021 року «Про затвердження Порядку обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування»¹³. В ній визначено механізм інформаційної взаємодії між

¹³ Про затвердження Порядку обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.2021 р. № 627. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-obminu-informaciyeyu-mizh-organami-shcho-kontrolyuyut-spravlyannya-nadhodzhen-byudzhetu-ta-organami-miscevogo-samovryaduvannya-i> 160621-627

органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування через інформаційно-аналітичну систему управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів «LOGICA» з метою ефективного планування дохідної частини місцевих бюджетів за джерелами надходжень та належного виконання затверджених показників за доходами, а також для організації системи здійснення контролю за сплатою до бюджету обов'язкових платежів.

Обмін інформацією дає можливість громадськості впливати на діяльність місцевих органів публічної влади та прийняття ними рішень, з одного боку, а з іншого – сприяє встановленню партнерських відносин між ними.

Деякі вчені виділяють таку *систему організаційних форм діяльності* місцевих державних адміністрацій:

1) персональна виконавчо-розпорядницька діяльність голови, його заступників, керівників структурних підрозділів адміністрації;

2) засідання колегії;

3) наради у голови місцевої державної адміністрації та його заступників;

4) засідання консультативно-дорадчих, допоміжних органів і служб адміністрації;

5) відвідування підконтрольних об'єктів посадовими особами державної адміністрації;

6) індивідуальний прийом громадян;

7) робота з депутатськими запитами і зверненнями, зверненнями громадян;

8) пресконференції, інтерв'ю, прямі телефонні лінії, круглі столи.

Отже, *форми діяльності* місцевих органів публічної влади – це однорідна діяльність місцевих органів публічної влади, які, взаємодіючи між собою, забезпечують виконання їхніх завдань.

¹⁴ Організація діяльності органів державної влади : навчальний посібник / О. Г. Вагонова, О. В. Горпинич, В. В. Чернобаєв ; Міністерство освіти і науки України ; НТУ «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2019. С. 57. URL: <https://pe.nmu.org.ua/ua/studentam/magistr/281/0000%20%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%86%D0%91%D0%9D%D0%98%D0%9A.pdf>

2.4. Поняття і система методів діяльності місцевих органів публічної влади

У Тлумачному словнику української мови поняття «метод» визначається як прийом або система прийомів, що застосовуються в якій-небудь галузі¹⁴.

У процесі правових та організаційних форм діяльності місцеві органи публічної влади використовують різноманітні методи діяльності для ефективного виконання своїх функцій.

В науковій літературі вчені виділяють різні види методів та різну їх кількість: наприклад, такі методи діяльності, як інформаційне забезпечення, планування діяльності, видання управлінських рішень та контроль за їх виконанням; іншу групу методів, як-от правові методи, організаційні методи, організаційно-правові методи; загальні методи (переконання, примусу та заохочення), організаційно-регулюючі методи (організаційно-розпорядчі, організаційно-регулюючі), пізнавально-програмуючі методи та інші види методів, якими можуть послуговуватись у своїй діяльності місцеві органи публічної влади.

Для розуміння особливостей діяльності місцевих органів публічної влади варто розглянути такі *види методів*:

- організаційно-розпорядчі (планування, моніторинг та контроль за виконанням рішень, робота з кадрами);
- організаційно-регулюючі (економічні, соціально-психологічні).

Велику групу методів діяльності місцевих органів публічної влади становлять організаційно-розпорядчі методи. Вони застосовуються безпосередньо у процесі організації діяльності структурних підрозділів як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування. Крім того, ці методи спрямовані на забезпечення організації діяльності з іншими органами публічної влади, громадськістю, медіа, міжнародними партнерами.

Широко у діяльності місцевих органів публічної влади використовується *метод планування*, який є одним із базових інструментів адміністрування. Цей метод дає змогу зробити

¹⁴ Тлумачний словник української мови. Т. 4. Київ, 1973. С. 246.

висновки про майбутній стан певного явища чи об'єкта, на які спрямована діяльність, на основі аналізу можливих змін у межах розглянутого явища чи об'єкта. Тобто це конкретні заходи, які здійснюють місцеві органи публічної влади з метою виконання конкретних завдань, встановлення чітких термінів їх проведення та призначення відповідальних осіб за належне виконання цих завдань.

До основних напрямів планування діяльності міських, селищних, сільських рад можна віднести:

- планування роботи сесій;
- планування програм соціально-економічного розвитку територіальних громад;
- бюджетне планування.

План роботи сесій міських, селищних, сільських рад затверджується ухвалою відповідної ради, в якій висвітлено зміст питань, що будуть розглядатися на черговій сесії, а також вказується відповідальна особа за підготовку кожного питання.

Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування передбачено пунктом 22 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Планування програм соціально-економічного розвитку територіальних громад є важливим процесом, який сприяє ефективному розвитку територіальних громад. Скажімо, з метою ефективного вирішення проблем соціально-економічного розвитку та поліпшення якості життя мешканців Тернопільської міської територіальної громади Тернопільська міська рада затвердила Програму економічного та соціального розвитку Тернопільської міської територіальної громади на 2022–2024 роки від 17 березня 2021 р.

Важливим аспектом планування діяльності органів місцевого самоврядування є бюджетне планування у територіальних громадах, яке допомагає органам місцевого самоврядування здійснювати планування податкових надходжень до місцевого бюджету, видатки з місцевого бюджету, а також планування та пошук шляхів залучення інвестицій для територіальних громад. Розгляд прогнозу місцевого бюджету,

затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, затвердження звіту про виконання відповідного бюджету передбачає пункт 23 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Метод моніторингу та контролю за виконанням рішень означає постійне спостереження за процесом виконання рішень та завдань. Цей метод може застосовуватися до виконання повноважень як керівниками, так і іншими посадовими особами місцевих органів публічної влади. Розкриваючи особливості цього методу, потрібно зазначити, що в Україні діє Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 35 «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення щокварталу моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій», у якій передбачено механізм проведення щоквартального моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у межах виконання повноважень, покладених на місцеві державні адміністрації. Мета цього проекту – вивчення рівня ефективності управлінської діяльності на місцевому рівні, в тому числі щодо забезпечення виконання повноважень, покладених на місцеві державні адміністрації, виявлення проблемних питань розвитку регіонів та причин їх виникнення, підвищення ефективності управлінських рішень органів виконавчої влади.

Робота з кадрами (підготовка, підвищення кваліфікації, стажування) як метод діяльності місцевих органів публічної влади характеризується необхідністю підготовки висококваліфікованих спеціалістів для належного виконання професійних обов'язків. Під поняттям «кадри» розуміється основний (штатний, постійний), зазвичай кваліфікований склад працівників підприємства, установи чи організації, котрі пройшли попередню професійну підготовку, мають трудові навички, досвід роботи і спеціальні знання в обраній сфері діяльності.

Економічний метод діяльності являє собою певні способи, за допомогою яких місцеві органи публічної влади можуть неопосередковано здійснювати вплив на поведінку та свідомість людей, відтак на їх матеріальні інтереси. При цьому місцеві органи публічної влади впливають на волю конкретних

суб'єктів через створення ситуації, в якій виконавця зацікавлюють у належній поведінці через його інтереси та потреби.

Соціально-психологічний метод також пов'язаний з непрямым впливом на поведінку та свідомість людей і спрямований на формування ефективного адміністрування та сприятливого клімату в колективі. Цей метод включає такі елементи, як:

- комунікація та взаємодія;
- мотивація та стимулювання;
- психологічна підтримка;
- розвиток лідерських якостей;
- формування позитивного соціально-психологічного клімату.

Застосування усіх методів діяльності місцевих органів публічної влади має відповідати принципу законності, а також бути найбільш ефективним для досягнення поставлених завдань.

Отже, **методи** діяльності місцевих органів публічної влади – це передбачена нормативно-правовими актами сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації й контролю виконання управлінських рішень, що приймаються місцевими органами публічної влади для належного виконання їхніх завдань. Місцеві органи публічної влади повинні застосовувати методи діяльності відповідно до своєї компетенції та повноважень.

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте суть принципів організації діяльності місцевих органів публічної влади в Україні.
2. Охарактеризуйте можливість здійснення місцевими органами публічної влади своєї діяльності без застосування принципу гласності.
3. Які форми і методи діяльності використовують місцеві органи публічної влади в Україні?
4. Охарактеризуйте основні функції місцевих органів публічної влади в Україні.
5. З якою метою місцеві органи публічної влади використовують у своїй діяльності обмін інформацією?
6. Який, на вашу думку, метод діяльності місцевих органів публічної влади є найефективніший?

Список використаних і рекомендованих джерел

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-14. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0#Text>
4. Про затвердження Порядку обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.2021 р. № 627. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-poryadku-obminu-informaciyeu-mizh-organami-shcho-kontrolyuyut-spravlyannya-nadhodzen-byudzhetu-ta-organami-miscevogo-samovryaduvannya-i160621-627>
5. Регламент Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 29.12.2018 р. С. 20. URL: <https://www.if.gov.ua/storage/app/sites/24/documentu-2021/796-2018-reglament-oda.pdf>
6. Офіційне тлумачення положення статті 1 Конституції України. Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-пп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12#Text>

Додаткова література

1. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні : навчальний посібник / М. В. Ковалів, Г. Ю. Лук'янова, М. П. Гурковський, В. О. Іваха, С. С. Єсімов, М. Т. Гаврильців, Р. В-В. Кісіль. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/75/1/probl%20organiz%20dialnosti.pdf>
2. Назар Т. Я. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії підрозділів Національної поліції України та центрів соціальних служб у профілактиці правопорушень : монографія. Львів : СПОЛОМ, 2021. 196 с. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/4066/1/%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%A4%D0%86%D0%AF%20%D0%9D%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%80_%D0%A2.%D0%AF_.pdf

3. Вагонова О. Г. Організація діяльності органів державної влади : навчальний посібник / О. Г. Вагонова, О. В. Горпинич, В. В. Чорнобаєв ; Міністерство освіти і науки України ; НТУ «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2019. 77 с. URL: <https://pe.nmu.org.ua/ua/studentam/magistr/281/0000%20%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%86%D0%91%D0%9D%D0%98%D0%9A.pdf>
4. Решота А. О. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1603> DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.37
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ–Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

Розділ 3

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

3.1. Місцеві військові (державні) адміністрації та їх місце в системі органів виконавчої влади

У зв'язку із введенням на всій території України воєнного стану, відповідно до Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року, з метою запровадження заходів правового режиму воєнного стану, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року, відповідно до Указу Президента України «Про утворення військових адміністрацій» від 24 лютого 2022 року, для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки на базі обласних та районних державних адміністрацій утворено відповідні обласні військові адміністрації та районні військові адміністрації.

Розкриваючи місце та роль місцевих державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади, слід ознайомитися з цією системою. Органи виконавчої влади України за суб'єктами діяльності формують таку систему: 1) Кабінет Міністрів України; 2) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 3) місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації: обласні, районні, Київська міська державні адміністрації, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України).

Необхідно зазначити, що в пропонованому навчальному посібнику розкривається виключно організація діяльності місцевих державних адміністрацій, з огляду на те що питання організації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади вивчаються в інших спеціальних та юридичних дисциплінах.

Відповідно до статті 118 Конституції України, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Таку ж норму містить

і частина 1 статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Крім того, у статті 1 цього Закону зазначено, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним і районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами.

Основні завдання місцевих державних адміністрацій включають:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм утвердження української національної та громадянської ідентичності, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Діяльність місцевих державних адміністрацій регулюють Конституція України, закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади та локальні акти, які приймають місцеві державні адміністрації. До локальних актів можна віднести Регламент роботи Львівської обласної державної адміністрації, Положення про управління з питань цифрового розвитку Львівської

обласної державної адміністрації, Програму охорони навколишнього природного середовища на 2021–2025 роки та інші.

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами, мають печатки зі зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Найменування місцевих державних адміністрацій є похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Зміна назви адміністративно-територіальної одиниці є підставою для перейменування відповідної місцевої державної адміністрації. Місцем знаходження місцевих державних адміністрацій є відповідні обласні і районні центри, місто Київ та Севастополь.

На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички зі зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу, а також піднімається Державний Прапор України. Зразки печаток і відповідних табличок місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України. Місцеві державні адміністрації утримуються за кошти Державного бюджету України. Для забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій, їх структурних підрозділів за ними на праві управління закріплюється майно, що є державною власністю. Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, в межах виділених асигнувань, визначає голова відповідної місцевої державної адміністрації.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. *До складу відповідної місцевої державної адміністрації входять:*

- голова (на період воєнного стану – начальник);
- його перший заступник;
- заступники;
- керівник апарату;
- керівники структурних підрозділів;
- посадові особи структурних підрозділів.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету

Міністрів України на строк повноважень Президента України. Перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації.

Апарат місцевих державних адміністрацій очолює керівник, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації в порядку, передбаченому законодавством про державну службу. Керівник апарату місцевої державної адміністрації організовує його роботу, забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови місцевої державної адміністрації, організовує доведення розпоряджень голови місцевої державної адміністрації до виконавців, здійснює визначені Законом України «Про державну службу» повноваження керівника державної служби в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права), відповідає за стан діловодства, обліку і звітності, виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації. З цих питань керівник апарату місцевої державної адміністрації видає накази.

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань. Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Посадовими особами структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій можуть бути призначені громадяни України, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою, регіональними мовами або мовами меншин в обсягах, достатніх для виконання службових

обов'язків, відповідно до вимог Закону України «Про засади державної мовної політики». На посадових осіб місцевих державних адміністрацій поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Особливим правовим статусом наділена Київська міська державна адміністрація, вона виступає виконавчим органом Київської міської ради. Структуру Київської міської державної адміністрації становить: керівництво, апарат, департаменти та управління, державний архів міста Києва, Служба у справах дітей. У період воєнного стану основними завданнями Київської міської державної адміністрації є: готувати місто до оборони, забезпечувати громадський порядок та безпеку цивільного населення, здійснювати контроль правового режиму воєнного стану та забезпечувати життєдіяльність міста.

Отже, *місцеві державні адміністрації* входять до системи органів виконавчої влади та є місцевими органами виконавчої влади, які на місцях представляють інтереси держави, а також покликані захищати права та свободи громадян, приймають від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. В період воєнного стану їхня роль як місцевого органу державної влади значно посилилася внаслідок розширення їх «оборонних» повноважень.

3.2. Поняття та особливості утворення місцевих військових адміністрацій

Як уже зазначалося, в Україні на період воєнного стану діють військові адміністрації. Слід розрізняти діяльність військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій. Історія утворення військово-цивільних адміністрацій розпочинається із прийняття Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» 3 лютого 2015 року. Відповідно до цього Закону, військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях,

що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях)¹.

Основним їх призначенням є забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії російської федерації, зокрема проведення антитерористичної операції.

У разі утворення військово-цивільної адміністрації населених пунктів повноваження відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів припиняються з дня призначення керівника такої військово-цивільної адміністрації. Безпосереднє керівництво військово-цивільними адміністраціями здійснюють їхні керівники.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України або з Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України (у разі утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях) трудовий договір.

¹ Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

Повноваження військово-цивільних адміністрацій охоплюють:

- підготовку та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- організацію та здійснення заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою, мобілізацією, демобілізацією та цивільним захистом;
- сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енерго-ресурсів;
- складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; забезпечення виконання відповідного бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань, та інші повноваження, передбачені законом.

У 2015 році в Донецькій та Луганській областях України Указом Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 5 березня 2015 року були утворені й діяли 19 військово-цивільних адміністрацій. Дві з них були обласними – Луганська та Донецька обласні військово-цивільні адміністрації, решта 17 – міські, сільські та селищні військово-цивільні адміністрації. Протягом 2015–2021 років указами Президента України було утворено 2 військово-цивільні адміністрації обласного значення, 7 військово-цивільних адміністрацій районного значення і 19 військово-цивільних адміністрацій рівня населених пунктів. Останньою було утворено Слов'янську міську військово-цивільну адміністрацію Краматорського району Донецької області Указом Президента «Про утворення військово-цивільної адміністрації» від 26 травня 2021 року.

22 лютого 2024 року повномасштабне вторгнення російської федерації на територію нашої держави кардинально змінило вимоги до діяльності усіх органів державної влади, у тому числі місцевих органів публічної влади. Оборона

держави, захист її територіальної цілісності, збереження життя та здоров'я громадян стали основними пріоритетами. Київську міську, 24 обласні та районні військові адміністрації було утворено як вимушений захід відповідно до Указу Президента України «Про утворення військових адміністрацій» від 24 лютого 2022 року з метою здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. В Указі уточнено, що у зв'язку з утворенням військових адміністрацій обласні, районні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій². Указом передбачено і тісну співпрацю військових адміністрацій з Генеральним штабом Збройних Сил України.

Особливості діяльності військових адміністрацій відображаються у їх правовому статусі. Правовий статус військових адміністрацій – це певна сукупність елементів, що встановлюють правосуб'єктність цього органу, його цілі та завдання, функції, місце серед інших органів державної влади, процес утворення, функціонування та ліквідації, структуру та штат, порядок фінансування, повноваження, методи, принципи діяльності, гарантії, а також юридичну відповідальність органу та його посадових осіб³.

Правовий статус військових адміністрацій розкрито у Законі України «Про правовий режим воєнного стану». *Військові адміністрації* – це тимчасові державні органи, які можуть утворюватися на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

² Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24. 02. 2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

³ Берлач А. І., Тютюнник В. О. Особливості правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 346. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2022/79.pdf

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Законом передбачено, що спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень.

Повноваження військових адміністрацій передбачають таке:

- запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території;
- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;
- складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету;
- забезпечення на території відповідних населених пунктів ведення персонально-первинного військового обліку призовників, військовозобов'язаних і резервістів, забезпечення бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час, надання звітності з цих питань;
- організацію та здійснення заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою, мобілізацією, демобілізацією та цивільним захистом;
- взаємодію з органами державної влади, іншими державними органами, силами оборони і силами безпеки, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, надання їм і одержання від них в установленому законодавством порядку інформації, документів

і матеріалів, необхідних для виконання повноважень з питань мобілізації та демобілізації;

– сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні та інші повноваження, визначені законом.

Військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України.

Органи державної влади України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, а також громадяни зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території.

Отже, ***військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації*** – це тимчасові органи державної влади, утворені рішенням Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування з метою здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

3.3. Повноваження місцевих військових адміністрацій

Місцеві військові адміністрації забезпечують виконання загальнодержавних та місцевих програм, здійснюють з цією метою організаційну, координаційну, контрольну та іншу діяльність. Повною мірою діяльність місцевих військових адміністрацій розкривається через покладені на них нормативно-правовими актами управлінські повноваження.

Повноваження – це закріплені нормативно-правовими актами права, які, приймаючи правову чи організаційну форму, впливають на певне коло суб'єктів.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві військові державні адміністрації мають

широкі повноваження. Здійснюючи аналіз норм Закону, можна виділити *загальні, основні галузеві та делеговані повноваження* місцевих військових державних адміністрацій.

Загальні повноваження передбачені статтею 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та забезпечують вирішення питань:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей, утвердження української національної та громадянської ідентичності;
- використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації;
- соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати;
- реалізації державної регіональної політики та розвитку міжнародного територіального співробітництва;
- бюджету, фінансів та обліку.

Це, можна вважати, базові повноваження місцевих військових державних адміністрацій, реалізація яких забезпечує стабільний економічний, соціальний, культурний розвиток відповідних територіальних громад і держави загалом.

Основні галузеві повноваження місцевих військових адміністрацій, якими вони наділені в різних галузях суспільного життя, передбачені главою 2 Закону. До *основних галузевих повноважень* місцевих військових державних адміністрацій належать повноваження:

- в галузі соціально-економічного розвитку;
- в галузі бюджету та фінансів;

- в галузі управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;

- в галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку;

- у сфері використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля;

- в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;

- в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення;

- в галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати;

- у сфері забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян;

- в галузі міжнародних і зовнішньоекономічних відносин;

- у сфері оборони.

Законом детально розкрито зміст основних галузевих повноважень. Наприклад, пріоритетними на сьогодні є повноваження місцевих військових державних адміністрацій *у сфері оборони*, зокрема:

- забезпечення виконання законодавства про територіальну оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію, військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями;

- здійснення заходів, пов'язаних з територіальною обороною, мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території;

- забезпечення виконання законодавства про пільги, встановлені для ветеранів війни та прирівняних до них осіб, військовослужбовців, звільнених з військової служби, а також про пільги і допомогу сім'ям військовослужбовців строкової служби та громадян України, які проходять військову службу у військовому резерві (резервістів);

- участь в організації та забезпеченні заходів із підготовки населення України до участі в русі національного спротиву та підготовці молоді до військової служби, направлення громадян для проходження базової військової служби та альтернативної (невійськової) служби на відповідній території;

- вжиття заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України;

- здійснення під час мобілізації своєчасного оповіщення і забезпечення прибуття на збірні пункти та призов через територіальні центри комплектування та соціальної підтримки громадян, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації, забезпечення прибуття транспортних засобів і техніки на збірні пункти та у військові частини у порядку, визначеному Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», шляхом вжиття відповідних інформаційних та організаційно-технічних заходів;

- організація на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць планування та забезпечення проведення мобілізаційної підготовки, а також проведення заходів мобілізації та демобілізації після набрання чинності відповідним указом Президента України;

- організація та забезпечення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць функціонування системи військового обліку призовників, військовозобов'язаних і резервістів, бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час, надання звітності з цих питань;

- контроль мобілізаційної підготовки та перевірка стану мобілізаційної готовності місцевих державних адміністрацій нижчого рівня, органів місцевого самоврядування та підприємств, установ і організацій, які розташовані на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць (крім підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, інших державних органів) та звітують з цих питань;

- взаємодія з органами державної влади, іншими державними органами, силами оборони і силами безпеки, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, надання їм і одержання від них в установленому законодавством порядку інформації, документів і матеріалів, необхідних для виконання повноважень з питань мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації.

Делегування повноважень є важливим конституційно-правовим інституттом, що являє собою передачу повноважень

від одного суб'єкта владних повноважень іншому. Делегування повноважень не є формою остаточної їх передачі. Вони залишаються повноваженнями органу, від якого делеговані, і можуть бути повернуті або змінені⁴.

Про особливості **делегованих повноважень** місцевих військових державних адміністрацій вказано у статті 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», де зазначається, що місцеві військові державні адміністрації можуть здійснювати повноваження інших органів, а саме: здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Передача місцевим військовим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. Делегування повноважень як права вирішення питань може бути одноразово, на певний час або на невизначений термін (наприклад, на термін виконання певних проєктів чи робіт).

Крім того, що органи публічної влади можуть делегувати свої повноваження місцевим військовим державним адміністраціям, місцеві військові державні адміністрації можуть делегувати свої повноваження іншим органам публічної влади. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи виконавчої влади можуть делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування. Законом детально прописано, які повноваження делегують органи виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Як приклад, органи місцевого самоврядування

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 3 лютого 2009 року № 4-пн/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-09#Text>

наділені повноваженнями щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. У цій сфері вони наділені власними і делегованими повноваженнями. До *делегованих повноважень* належать:

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

- вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку;

- розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності та інші делеговані повноваження, передбачені законом.

Усі повноваження місцевих військових державних адміністрацій визначені нормативно-правовими актами, що наділяють їх правами та обов'язками для виконання своїх функцій, таких як забезпечення виконання законів, підтримка правопорядку, управління бюджетом та інші.

Повноваження надають змогу місцевим військовим адміністраціям ефективно здійснювати адміністрування на територіях, на які поширюється їхня юрисдикція, та забезпечувати виконання державних функцій при цьому, сприяючи захисту прав та інтересів жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

3.4. Організація діяльності голів місцевих військових адміністрацій

Місцеві військові державні адміністрації очолюють голови (начальники) відповідних місцевих військових державних адміністрацій. Як уже зазначалося, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України, тобто на 5 років. У разі обрання

нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура. Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури.

Голови місцевих військових державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення – підписання Указу Президента України про призначення. До кандидатів на посади голів та заступників голів місцевих державних адміністрацій є певні вимоги:

- призначаються громадяни України, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою, регіональними мовами або мовами меншин в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог Закону України «Про засади державної мовної політики»;

- не можуть бути народними депутатами України, суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку;

- не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Голови місцевих державних адміністрацій наділені такими повноваженнями:

- очолюють відповідні місцеві державні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю, несуть відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень;

- представляють відповідні місцеві державні адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами

місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами;

- призначають на посади та звільняють з посад своїх заступників, керівників структурних підрозділів;

- призначають на посади та звільняють з посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій;

- затверджують положення про апарат місцевої державної адміністрації та положення про її структурні підрозділи;

- укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації, або уповноважують на це своїх заступників;

- погоджують у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Фонду державного майна України, Національної поліції;

- в межах затверджених бюджетів виступають розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням;

- регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеву державну адміністрацію;

- утворюють для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад;

- здійснюють інші функції, передбачені Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня. Реалізуючи свої повноваження, голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них юридичну відповідальність.

Голови місцевих державних адміністрацій, відповідно до покладених повноважень, організовують свою діяльність

у межах організаційно-виконавчої, представницької, установчої, кадрової, бюджетно-фінансової та інформаційної функцій.

Організаційно-виконавча функція забезпечує ефективне управління та виконання рішень, полягає в організації внутрішньої діяльності структурних підрозділів та посадових осіб місцевих державних адміністрацій, розподілі обов'язків між заступниками голови місцевих державних адміністрацій та керівниками структурних підрозділів.

Реалізуючи *представницьку функцію*, голови місцевих державних адміністрацій представляють інтереси адміністрації у відносинах з іншими органами публічної влади, громадянами, громадськими організаціями, підприємствами, установами та організаціями, а також з міжнародними організаціями шляхом безпосередньої участі в різноманітних заходах.

Важливою є *установча функція*, яка передбачає визначення внутрішньоструктурної побудови місцевих державних адміністрацій, утворення, реорганізацію та ліквідацію структурних підрозділів, формування консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів. Зокрема, розпорядженням начальника Київської міської військової адміністрації від 30 серпня 2023 року «Про утворення Ради з питань внутрішньо переміщених осіб при Київській міській військовій адміністрації» утворено відповідну Раду як консультативно-дорадчий орган.

Ключову роль відіграє *кадрова функція*, яка сприяє формуванню професійного колективу та здатності голів місцевих державних адміністрацій ефективно управляти кадровими ресурсами. Голови місцевих державних адміністрацій наділені повноваженнями призначати та звільняти своїх заступників, керівників структурних підрозділів, погоджують призначення та звільнення керівників підприємств, установ та організацій, які належать до їх сфери адміністрування, вносять на розгляд Офісу Президента України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур на посади голів районних державних адміністрацій.

Бюджетно-фінансова функція передбачає, що голови місцевих державних адміністрацій, згідно зі законом, відповідають за розроблення та виконання місцевих бюджетів, звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, здійснюють контроль за цільовим використанням коштів

місцевого бюджету та за фінансовою діяльністю підпорядкованих підприємств, установ та організацій.

Інформаційна функція сприяє взаємодії місцевих державних адміністрацій з іншими органами публічної влади, громадськістю, суб'єктами господарювання, міжнародними партнерами. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», голови місцевих державних адміністрацій забезпечують своєчасне інформування:

- Президента України і Кабінет Міністрів України про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території;

- населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

- населення та органи виконавчої влади про стан ринку праці;

- населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення;

- населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеву державну адміністрацію.

У разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження виконує перший заступник голови, а в разі відсутності останнього – один зі заступників голови місцевої державної адміністрації.

Важливу роль в організації діяльності голів місцевих військових державних адміністрацій відіграє Регламент місцевої державної адміністрації – локальний документ, який регулює організаційні та процедурні питання внутрішньої діяльності місцевої державної адміністрації.

Отже, ***організація діяльності голів місцевих військових державних адміністрацій*** дає змогу забезпечити ефективне виконання завдань, функцій, які покладені на місцеві

державні адміністрації, сприяє економічному, соціальному розвитку відповідної громади, дозволяє належним чином представляти та захищати інтереси держави.

3.5. Організація видання правових актів місцевих військових адміністрацій

Для належного виконання повноважень посадові особи місцевих державних адміністрацій видають правові акти, які створюють обов'язкові для виконання правила та норми з метою регулювання правовідносин у всіх сферах суспільного життя. Відповідно до статей 6, 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження. *Розпорядження* – це офіційний документ, який на основі законів видається головою місцевої державної адміністрації, містить обов'язкові до виконання рішення, дія яких поширюється на відповідну адміністративно-територіальну одиницю. Розпорядження характеризується такими ознаками, як офіційність, одноособовість прийняття, обов'язковість виконання, підзвітність, публічність.

Є різні види розпоряджень: нормативного характеру (нормативно-правові акти), ненормативного характеру (індивідуальної дії), регуляторні акти. Розпорядження нормативного характеру є офіційним письмовим документом, спрямованим на встановлення, зміну або припинення дії норм права, а також є обов'язковим до виконання на території відповідної адміністративно-правової одиниці усіма суб'єктами, на яких поширюється його дія. До них можна віднести розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації від 20 серпня 2024 року № 810/0/5-24ВА «Про затвердження Регіонального плану заходів на 2024–2026 роки реалізації Концепції розвитку охорони психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року»⁵.

⁵ Про затвердження Регіонального плану заходів на 2024–2026 роки реалізації Концепції розвитку охорони психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року : розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації від 20 серпня 2024 року № 810/0/5-24ВА. URL: <https://loda.gov.ua/documents/114431>

Акти індивідуальної дії стосуються конкретних осіб або ситуацій, доводяться до їх виконавців, а також обов'язково оприлюднюються. Актом індивідуальної дії є розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації від 20 серпня 2024 року № 801/0/5-24ВА «Про нагородження»⁶.

Відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», *регуляторний акт* – прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Регуляторні акти поділяються на загальнодержавні та місцеві. Місцеві державні адміністрації видають, відповідно, місцеві регуляторні акти, які встановлюють правила у господарській діяльності та гарантують безпеку ведення бізнесу. До таких доречно віднести розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації від 19 липня 2024 року № 696/0/5-24ВА «Про анулювання ліцензій на право провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії, з транспортування теплової енергії магістральними (розподільчими) тепловими мережами, з постачання теплової енергії, виданих ЛКП «Залізничнотеплоенерго»⁷.

Процес видання нормативно-правових актів є сукупністю послідовних організаційних дій, які регулюються конституційними та іншими юридичними нормами⁸. Механізм прийняття розпоряджень голови місцевої державної

⁶ Про нагородження : розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації від 20.08.2024 р. № 801/0/5-24ВА. URL: <https://loda.gov.ua/documents/114421>

⁷ Про анулювання ліцензій на право провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії, з транспортування теплової енергії магістральними (розподільчими) тепловими мережами, з постачання теплової енергії, виданих ЛКП «Залізничнотеплоенерго» : розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації від 19.07.2024 р. № 696/0/5-24ВА. URL: <https://loda.gov.ua/documents/111498>

⁸ Кроленко Д. Ю. Нормотворча діяльність органів державної влади. *Європейські перспективи*. 2015. № 1 С. 50. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fb41f769-536d-4328-b740-cd655a618ae3/content>

адміністрації передбачений Регламентом місцевої державної адміністрації, де вказано:

- проекти розпоряджень голови обласної державної адміністрації готують структурні підрозділи обласної державної адміністрації, апарат, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади, районні державні адміністрації;
- проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами обласної державної адміністрації, а в разі потреби – іншими органами;
- підготовлений проект розпорядження візує керівник органу, що є головним розробником. Проект розпорядження вноситься голові обласної державної адміністрації разом зі службовою запискою та відповідними документами;
- термін опрацювання проекту розпорядження в апараті обласної державної адміністрації не повинен перевищувати 15 робочих днів;
- проекти розпоряджень підлягають обов'язковій правовій експертизі в юридичному управлінні апарату обласної державної адміністрації.

Розпорядження голови обласної державної адміністрації *нормативного характеру* підлягають державній реєстрації в Головному територіальному управлінні юстиції в області згідно з Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. Розпорядження голови обласної державної адміністрації *ненормативного характеру* набувають чинності з моменту їх видання, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш пізній термін набрання чинності. Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є *регуляторними актами*, оприлюднюються у порядку, встановленому статтею 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Зареєстровані розпорядження голови обласної державної адміністрації надсилаються зацікавленим органам, підприємствам, установам та організаціям і посадовим особам згідно з планом розсилки, оприлюднюються на офіційному вебсайті обласної державної адміністрації та опубліковуються в друкованих засобах масової інформації в установленому законодавством порядку.

Проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення області, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб за рішенням голови обласної державної адміністрації.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Відповідно до статті 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», керівники структурних підрозділів видають накази.

Що стосується скасування актів, виданих посадовими особами місцевих державних адміністрацій, то голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня.

Стаття 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає можливість оскарження, зупинення дії та скасування актів місцевих державних адміністрацій. Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та постановам Верховної Ради України, прийнятим відповідно до Конституції та законів

України, актам Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Дія актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, або окремих положень цих актів зупиняється у разі невиконання або неоскарження у встановленому законом порядку рішень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Накази керівників структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

Отже, **організація видання правових актів** місцевими військовими державними адміністраціями сприяє виконанню Конституції та законів України, забезпечує підтримку правопорядку, регулювання різних сфер суспільного життя, ефективне використання природних ресурсів, захист прав та інтересів громадян.

3.6. Організація діяльності структурних підрозділів місцевих військових адміністрацій

Місцеві державні адміністрації мають внутрішню структурну побудову, яку формують структурні підрозділи – організаційно відокремлені частини, що виконують лише їм притаманні функції. Мережа структурних підрозділів місцевих

державних адміністрацій є досить розгалуженою та в результаті внутрішнього впорядкування надає їм цілісності та відносної самостійності. Організаційна структура місцевої державної адміністрації як сукупність відносно диференційованих та автономних функціональних елементів структурних підрозділів, які виконують функції державного управління, характеризується узгодженістю та взаємодією, а також забезпечує в цілому функціональну цілісність місцевої державної адміністрації⁹.

Структурний підрозділ місцевої державної адміністрації утворюється головою місцевої державної адміністрації, входить до її складу і в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує виконання покладених на цей підрозділ завдань (пункт 1 Типового положення «Про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації»¹⁰). Структурний підрозділ очолює керівник, якого на посаду призначає голова місцевої державної адміністрації. Структурний підрозділ підпорядкований голові місцевої державної адміністрації, а також підзвітний і підконтрольний відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

У складі місцевих державних адміністрацій можуть утворюватися структурні підрозділи у таких *формах*:

- департамент – структурний підрозділ обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність), координації роботи, пов'язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як два управління;

- управління – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації одногалузевого або однофункціонального

⁹ Сахно В. О. Структура місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади України. *Форум права*. 2013. № 3. С. 536. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_89

¹⁰ Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 р. № 887. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF#Text>

спрямування, до складу якого входять не менш як два самостійні відділи;

- відділ – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої державної адміністрації, зі штатною чисельністю не менше ніж п'ять одиниць в обласній державній адміністрації та не менше ніж три одиниці у районній державній адміністрації;

- сектор – структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності місцевої державної адміністрації, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, зі штатною чисельністю не менше ніж дві одиниці. Наприклад, у складі Львівської військової адміністрації функціонує такий структурний підрозділ, як департамент освіти і науки – до його складу входить: управління персоналу та фінансово-економічного забезпечення, управління освіти та інновацій, відділ з питань ліцензування та атестації навчальних закладів, відділ технічного нагляду і комп'ютерного забезпечення).

Кабінет Міністрів України своєю постановою «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій»¹¹ рекомендує переліки структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій, також не допускає утворення структурних підрозділів, які дублюють діяльність:

- територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

- сільської, селищної, міської ради та її виконавчих органів;

¹¹ Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF#Text>

– обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державної адміністрації.

Усі структурні підрозділи організовують та здійснюють свою діяльність відповідно до затвердженого положення – документа, що визначає правовий статус, цілі, завдання, функції, права та обов'язки структурного підрозділу, а також порядок організації його роботи і взаємодії з іншими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями¹². Положення про структурний підрозділ – це локальний нормативний акт, у якому розкрито правовий статус підрозділу, його завдання, загальну інформацію про діяльність, права структурного підрозділу, права та обов'язки керівника.

Типовим положенням про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації зазначено, що основним завданням структурного підрозділу є забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території.

Структурний підрозділ відповідно до визначених галузевих повноважень має такі *завдання*:

- забезпечує у межах своїх повноважень захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- здійснює державний контроль за дотриманням підприємствами, установами та організаціями правил, норм, стандартів у межах визначених повноважень;
- аналізує стан і тенденції соціально-економічного й культурного розвитку у відповідній галузі в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та вживає заходів до усунення недоліків;
- бере участь у підготовці звітів голови місцевої держадміністрації для їх розгляду на сесії відповідної місцевої ради;

¹² Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положень про структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій та організації діяльності територіальної громади у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей : Наказ Міністерства соціальної політики України від 31.07.2023 р. № 263-Н. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0263739-23#Text>

– бере участь у вирішенні відповідно до законодавства колективних трудових спорів (конфліктів) та виконує інші завдання, передбачені нормативно-правовими актами.

Для належного виконання завдань структурний підрозділ наділений такими *правами*:

– одержувати в установленому законодавством порядку від інших структурних підрозділів місцевої держадміністрації, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їхніх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

– залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань спеціалістів, фахівців інших структурних підрозділів місцевої держадміністрації, підприємств, установ та організацій (за погодженням із їхніми керівниками), представників громадських об'єднань (за згодою);

– вносити в установленому порядку пропозиції щодо удосконалення роботи місцевої держадміністрації у відповідній галузі;

– користуватись в установленому порядку інформаційними базами органів виконавчої влади, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

– скликати в установленому порядку наради, проводити семінари та конференції з питань, що належать до їхньої компетенції.

Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій виконують важливі функції, які спрямовані на забезпечення ефективного адміністрування та розвитку у конкретній галузі та громаді, а саме керівництво галузями (охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення, розвиток інфраструктури та інші), беруть участь у розробленні та реалізації державних і місцевих цільових програм, проєктів, інших заходів, сприяють взаємодії з іншими органами влади, органами місцевого самоврядування та громадськості.

Керівництво галузями передбачає планування та координацію роботи у відповідній галузі, забезпечення ефективного використання ресурсів, контроль за дотриманням прав та інтересів громадян у різних галузях. Відповідно

до Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року, місцеві державні адміністрації можуть бути ініціаторами розроблення державної цільової програми, а також здійснювати громадське обговорення концепції програми. Активну участь місцеві державні адміністрації беруть у реалізації пілотних проектів, метою яких є інновації в різних сферах суспільного життя.

Важливим аспектом в організації діяльності структурних підрозділів є їх взаємодія з іншими структурними підрозділами, апаратом місцевої державної адміністрації, органами місцевого самоврядування, територіальними органами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також підприємствами, установами та організаціями з метою створення умов для провадження послідовної та узгодженої діяльності щодо строків, періодичності одержання і передачі інформації, необхідної для належного виконання покладених на них завдань та здійснення запланованих заходів.

Належна організація діяльності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій забезпечує оперативне та ефективне виконання місцевими державними адміністраціями своїх функцій та завдань. З цією метою при формуванні внутрішньої структурної побудови місцевих державних адміністрацій слід враховувати мету створення та особливості діяльності кожного структурного підрозділу, щоб уникнути дублювання їхніх функцій. Науковці зазначають, що засобами вдосконалення організаційних форм структури органів виконавчої влади повинні стати теоретико-методичне обґрунтування організації структурних підрозділів та їхній сучасний інформаційний і професійно-кваліфікаційний потенціал як цілісний потужний стійкий базис підрозділів праці з використанням синергетичного і SMART-підходів, координації дій усіх учасників та їх соціальної відповідальності¹³.

Отже, **організація діяльності структурних підрозділів** місцевих військових державних адміністрацій сприяє

¹³ Бондаренко Л. І. Удосконалення структурної побудови органів виконавчої влади як чинник забезпечення ефективності праці державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 5. С. 8. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2022/72.pdf

забезпеченню реалізації державної політики, ефективному адмініструванню, взаємодії з міністерствами, іншими органами центральної влади, органами місцевого самоврядування, громадськістю у визначених галузях на відповідній території.

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте роль місцевих державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади.
2. Чиї інтереси представляють місцеві державні адміністрації: державні чи місцеві? Обґрунтуйте свою думку.
3. З якою метою місцеві державні адміністрації видають свої акти?
4. Чи можуть бути оскаржені акти місцевих державних адміністрацій? Наведіть підстави оскарження.
5. Які структурні підрозділи можуть утворюватися у складі місцевих державних адміністрацій? Яка їхня роль у діяльності місцевих державних адміністрацій?
6. Що стало підставою створення військово-цивільних адміністрацій?

Список використаних і рекомендованих джерел

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
3. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
4. Про утворення Ради з питань внутрішньо переміщених осіб при Київській міській військовій адміністрації : розпорядження начальника Київської міської військової адміністрації від 30.08.2023 р. № 667. URL: <file:///C:/Users/lenovo/Downloads/%D0%9A%D0%9C%D0%92%D0%90%20%E2%84%96%20667.pdf>
5. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 р. № 887. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF#Text>

6. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положень про структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій та організації діяльності територіальної громади у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей : Наказ Міністерства соціальної політики України від 31.07.2023 р. № 263-Н. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0263739-23#Text>

Додаткова література

1. Кроленко Д. Ю. Нормотворча діяльність органів державної влади. *Європейські перспективи*. 2015. № 1. С. 50. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fb41f769-536d-4328-b740-cd655a618ae3/content>
2. Берlach А. І., Тютюнник В. О. Особливості правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 346. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2022/79.pdf
3. Бондаренко Л. І. Удосконалення структурної побудови органів виконавчої влади як чинник забезпечення ефективності праці державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 5. С. 8. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2022/72.pdf

Розділ 4

ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

4.1. Поняття та особливості взаємодії місцевих органів публічної влади

З метою належного виконання своїх завдань органи публічної влади взаємодіють між собою, з органами місцевого самоврядування, громадськістю та іншими суб'єктами. В широкому розумінні *взаємодія* – це процес обміну інформацією, діями між двома суб'єктами задля досягнення спільної мети. У нормативно-правових актах не визначено поняття взаємодії органів публічної влади. Тож доречно ознайомитися з баченням деяких учених щодо висвітлення цього поняття. *Взаємодія органів публічної влади України* – процес узгодженої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка виражається в прийнятті рішень та вчиненні дій, спрямована на досягнення спільної мети – вирішення питань державного та місцевого значення. Така взаємодія відбувається відповідно до Конституції та законів України й інших нормативно-правових актів¹. Взаємодію органів публічної влади слід розглядати як нормативно впорядковану систему узгоджених дій органів місцевої державної влади та місцевого самоврядування, адже, об'єднуючи ресурси, вони здійснюють реальну підтримку один одного для досягнення спільної

¹ Ленгер Я. І. Взаємодія органів публічної влади як спосіб попередження та розв'язання муніципально-правової колізії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 37. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2017/10.pdf

мети². Отже, *взаємодія* розглядається як активна та злагоджена, узгоджена діяльність двох і більше суб'єктів, яка передбачає прийняття спільних рішень та досягнення мети.

Взаємодія – це процес, якому притаманні *характерні ознаки*:

- обов'язкова наявність двох або більше суб'єктів;
- узгоджена діяльність, в основі якої лежать нормативно-правові акти;
- наявність спільної мети.

Взаємодія органів публічної влади може відбуватися у різних формах: організаційно-правова взаємодія; інформаційна взаємодія; електронна взаємодія; взаємодія у сфері делегованих повноважень; міжнародна взаємодія та можливі інші форми взаємодії. Під формою взаємодії вчені розуміють способи зовнішнього вираження правовідносин, що складаються в тій чи іншій сфері³.

Організаційно-правова взаємодія органів публічної влади передбачає проведення взаємних переговорів, координації дій, консультувань, надання інструкцій, організацію та проведення спільних заходів, громадських слухань та ін. Так, розпорядженням начальника Львівської обласної військової адміністрації затверджено План спільних заходів щодо посилення контролю охорони, використання, відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства у Львівській області на період весняно-літньої заборони на добування (вилов) водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) у 2024 році з Департаментом агропромислового розвитку обласної державної адміністрації, Департаментом екології та природних ресурсів обласної державної адміністрації, Управлінням Державного агентства з розвитку

² Бортник Н., Єсімов С. Сутність взаємодії органів публічної влади в сфері організації автотранспортного обслуговування населення в Україні. 2018. С. 74. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13308/13.pdf>

³ Федіна Н. В., Мельник Н. В., Шевців М. Б. Співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль у формуванні демократичного суспільства. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С. 15. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2023/2.pdf

меліорації, рибного господарства та продовольчих програм у Львівській області⁴.

Відповідно до статті 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Унаслідок організаційно-правової взаємодії між органами публічної влади можуть бути укладені договори про спільну діяльність. Статтею 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що для спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. Місцеві державні адміністрації мають право укладати договори у випадках, встановлених законами.

Інформаційна взаємодія органів публічної влади полягає в наданні інформації чи обміні інформацією між органами публічної влади з метою виконання їхніх повноважень, передбачених нормативно-правовими актами. Голови обласних державних адміністрацій, відповідно до статті 30 Закону, інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління. Відповідно до статті 33 Закону, голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними. Відповідно до статті 34 цього Закону, голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують

⁴ Львівська обласна військова адміністрація. План спільних заходів щодо посилення контролю охорони, використання, відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства у Львівській області на період весняно-літньої заборони на добування (вилов) водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) у 2024 році. URL: <https://loda.gov.ua/documents/99196>

перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Завдяки реалізації державної політики у сфері цифрових інновацій, електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства виникла нова форма взаємодії органів публічної влади – *електронна взаємодія*. Метою електронної взаємодії органів публічної влади є створення єдиного електронного простору для документів органів публічної влади, які одержали електронну форму. Крім того, така взаємодія дає можливість отримання електронних даних з різних інформаційних систем. Електронна взаємодія органів виконавчої влади здійснюється за допомогою державної телекомунікаційної системи, яка призначена для автоматизації процесів створення, надсилання, передачі, одержання, оброблення, використання, зберігання, знищення документів в електронній формі, що не містять інформації з обмеженим доступом, із застосуванням кваліфікованого електронного підпису та/або кваліфікованої електронної печатки, а також організації міжвідомчого моніторингу за станом виконання управлінських рішень⁵. Така взаємодія між органами публічної влади сприяє підвищенню оперативності діяльності та ефективному прийняттю управлінських рішень.

Важливою формою взаємодії органів публічної влади є *взаємодія у сфері делегованих повноважень*. Як зазначалося вище, органи публічної влади, відповідно до Закону, можуть делегувати свої повноваження один одному, перебуваючи при цьому у тісній взаємодії. Суб'єкт, який делегує свої повноваження, здійснює контроль за реалізацією делегованих повноважень. Скажімо, у Конотопській районній державній адміністрації проведено засідання, на якому заслуховували інформацію про стан здійснення контролю за реалізацією виконавчими комітетами селищної та сільських рад делегованих повноважень у сфері захисту прав дітей, де було зазначено, що в цілому виконавчими комітетами сільських рад виконання

⁵ Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#n1251>

делегованих повноважень у сфері захисту прав дітей проводиться на належному рівні⁶.

Особливого значення в організації діяльності місцевих органів публічної влади у період становлення України як країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу набуває *міжнародна взаємодія*. Входження нашої держави до міжнародного співтовариства вимагає від органів публічної влади запровадження та дотримання європейських стандартів урядування. З цією метою місцеві органи публічної влади взаємодіють з міжнародними організаціями та органами публічної влади країн-партнерів. Місцеві органи публічної влади виявляють необхідність у вибудовуванні міжнародного співробітництва з метою ефективного вирішення питань місцевого значення, реалізації завдань державного управління й забезпечення прав громадян на місцеве самоврядування⁷.

Взаємодія органів публічної влади з міжнародними партнерами відбувається у різноманітних напрямках щодо місцевого розвитку, переважно за допомогою реалізації міжнародних програм та проєктів. Однією з важливих міжнародних організацій, яка підтримує Україну в її демократичному розвитку, є Програма розвитку ООН – ПРООН (ПРООН з англ. *United Nations Development Programme*), агентство в структурі ООН в галузі розвитку – організація, яка виступає за позитивні зміни та надає країнам доступ до джерел знань, досвіду та ресурсів задля допомоги людям в усьому світі в їхньому прагненні будувати краще життя. Співпрацює зі 177 країнами світу, допомагаючи їм знаходити власні шляхи розв’язання глобальних і національних проблем у галузі людського розвитку. Поліпшуючи власні можливості, вони мають змогу використовувати досвід та знання співробітників ПРООН та широкого кола

⁶ Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері делегованих повноважень / Конотопська районна державна адміністрація. URL: <http://knt.sm.gov.ua/index.php/uk/prioriteti/economic/8-novini/4843-vzaemodiya-organiv-derzhavnoji-vladi-ta-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-u-sferi-delegovanikh-povnovazhen>

⁷ Фетько Ю. І. Сучасні наукові та нормативні підходи до визначення поняття і змісту міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади. *Правові новели* : науковий юридичний журнал. 2020. № 11. С. 35. URL: http://www.legalnovels.in.ua/journal/11_2020/11_2020.pdf#page=29

партнерів. В Україні три основні сфери діяльності в галузі розвитку зосереджуються на: демократичному врядуванні та місцевому розвитку; подоланні бідності, досягненні процвітання та українських цілей розвитку тисячоліття; на енергетиці та навколишньому природному середовищі⁸. До речі, Львівська обласна військова адміністрація тісно взаємодіє з ПРООН, зокрема, начальник адміністрації на зустрічі з представником організації обговорили посилення співпраці для швидкої відбудови та розвитку економіки України в умовах війни⁹.

Отже, *взаємодія органів публічної влади між собою, з органами місцевого самоврядування, громадськістю, міжнародними партнерами сприятливо впливає як на розбудову ефективного управління на місцях, так і на рівень життя громадян у державі.*

4.2. Взаємодія місцевих військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування

Важливою умовою ефективної діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, належного виконання ними повноважень, які передбачають захист інтересів держави, прав та свобод жителів відповідних територіальних громад, є їхня тісна взаємодія.

Взаємодія між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування розглядається як спільна діяльність у межах встановленої законодавством компетенції з метою виконання покладених на них повноважень та здійснення контролю за дотриманням законності, прав і свобод людини і громадянина¹⁰. Взаємодія органів місцевого

⁸ ПРООН в Україні. Про Програму розвитку ООН в Україні. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/%D0%BF%D1%80%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D1%81>

⁹ Львівська обласна державна адміністрація. Новини. 7 квітня 2022 р. Департамент економічної політики. Прес-служба ОДА. URL: <https://old.loda.gov.ua/news?id=66946>

¹⁰ Міщук І. В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2023. № 61. С. 21. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc61/4.pdf>

самоврядування та місцевих органів державної влади – це особливий вид управлінських відносин, у які відповідні органи вступають з метою реалізації спільних завдань та цілей у сфері муніципального управління на засадах рівності й оптимального співвідношення інтересів і які виражаються у координатії та узгодженні дій учасників цих відносин, а також поєднанні ресурсів¹¹.

Правовою основою взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування є норми Конституції України, законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про засади державної регіональної політики», які визначають основні форми та напрями такої взаємодії. Пунктом 6 статті 119 Конституції України передбачено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Взаємодія між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування будується на основі певних принципів, які забезпечують її ефективність: партнерство і рівноправність; раціональність і збалансованість; узгодження інтересів та спільної мети; недопущення корупції; прозорість діяльності та відповідальність; професіоналізм та компетентність; контроль і нагляд за реалізацією делегованих повноважень; участь у засіданнях.

Взаємодія з органами місцевого самоврядування – це одне з основних завдань місцевих державних адміністрацій, які передбачені статтею 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Також статтею 34 цього Закону передбачено взаємодію місцевих державних адміністрацій з обласними та районними радами, а статтею 35 – взаємодію з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їхніми посадовими особами. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» одна з форм взаємодії між цими органами визначена статтею 20, в якій вказано, що державний контроль

¹¹ Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2018. № 6. Ч. 2. С. 112. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/6_2018/part_2/22.pdf

за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їхніх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм владних повноважень.

Законом України «Про засади державної регіональної політики», пунктом 2 статті 3, передбачено принципи державної регіональної політики, які полягають у співробітництві – узгодженні цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпеченні співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики.

У науковій літературі виділяють різні *способи та напрями взаємодії* місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, ось деякі з них:

1) виконання делегованих повноважень; заслуховування звітів під час проведення засідань представницького органу влади; спільне вирішення питань щодо управління майном та його формами власності; участь у формуванні та використанні коштів місцевого бюджету; можливість ініціювати питання про відставку чи припинення повноважень голови органу місцевого самоврядування чи голови місцевої державної адміністрації; здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

2) нормативно-правовий напрям взаємодії; організаційно-управлінський напрям взаємодії; кадровий напрям взаємодії; фінансовий напрям взаємодії;

3) здійснення заходів державного контролю та нагляду за виконанням делегованих повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері благоустрою, охорони земель та культурної спадщини, соціального забезпечення; звітування державних органів виконавчої влади перед місцевими радами щодо реалізації повноважень, делегованих державним органам; інформаційна взаємодія, що покликана забезпечити ефективність, доступність адміністративних послуг, а також дотримання принципу раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються

для отримання адміністративних послуг; взаємодія шляхом утворення спільних виконавчих органів; укладення договорів про спільну діяльність;

4) утворення спільних робочих груп; організація і проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження деяких питань; організація та проведення громадських слухань, консультацій із територіальною громадою.

Доречно розглянути, зокрема, здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених Конституцією або законом. З іншого боку, в нашому законодавстві стаття 143 Конституції України зазначає, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, а стаття 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вказує на здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Ці дві норми частково суперечать одна одній та зумовлюють правову колізію, адже в Європейській хартії місцевого самоврядування вжито поняття «адміністративний нагляд», а в Конституції України – поняття контролю.

Взаємодія шляхом утворення спільних виконавчих органів між місцевою державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування (місцевими радами) розкривається через такі аспекти:

- спільне планування;
- розподіл повноважень;
- фінансування;
- контроль та звітність;
- участь громадськості.

Так, відповідно до розпорядження начальника Савинської селищної військової адміністрації Ізюмського району Херсонської області від 28 травня 2024 року «Про створення Комісії з питань встановлення факту здійснення догляду за особами з інвалідністю I чи II групи та особами, які потребують постійного догляду», до складу Комісії входять: заступник

начальника Савинської селищної військової адміністрації; начальник відділу соціального захисту та охорони здоров'я; керуючий справами (секретар) виконавчого комітету селищної ради; лікар загальної практики – сімейний лікар; директор комунальної установи «Центр надання соціальних послуг»; староста старостинського округу за територіальністю.

Отже, утворено спільний виконавчий орган, до складу якого, з-посеред інших членів, входять представники місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування.

Взаємодія шляхом *організації і проведення спільних засідань представниками відповідних органів з метою узгодження деяких питань* має важливе значення у виконанні повсякденних завдань, що стоять перед місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Такі засідання можуть плануватися як постійні, так і за потреби вирішення нагальних питань. Приміром, у Львівській обласній військовій адміністрації відбулося засідання обласної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, у якій брали участь представники адміністрації та Львівської міської ради¹².

Особливою формою *взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування є взаємодія в галузі бюджету та фінансів*. Стаття 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що місцева державна адміністрація:

- складає, схвалює і подає на розгляд ради прогноз відповідного бюджету, складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання;

- подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх

¹² У Львівській ОВА відбулося засідання обласної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій / Департамент з питань цивільного захисту. URL: <https://loda.gov.ua/news/108957>

при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб;

- отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету;

- у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення, та фінансує здійснення цих заходів.

Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Відповідно до частини 28 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на пленарних засіданнях районної, обласної ради відбувається заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їхніх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради зі зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень.

Введення воєнного стану на всій території нашої держави внесло вагомі корективи у взаємодію місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування у фінансовій та бюджетній галузях. Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 року «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» закріплено, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування:

- можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення згідно зі законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі

збройної агресії російської федерації проти України і забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності;

- приймають рішення (кожна зі сторін) про передачу коштів між місцевими бюджетами без укладення договорів;

- здійснюють розподіл і перерозподіл обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам.

Отже, *взаємодія місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування в Україні* має ключове значення для ефективного управління на місцях. Важливою умовою плідної взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування в Україні є невтручання в законну діяльність один одного, враховуючи особливості взаємодії у сфері делегованих повноважень.

Пріоритетним завданням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування залишається удосконалення форм та способів їх взаємодії в період воєнного стану.

4.3. Взаємодія місцевих військових адміністрацій з підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності

Для ефективного розвитку територіальних громад необхідною умовою є забезпечення стабільного економічного та соціального розвитку, який пов'язаний з діяльністю підприємств, установ та організацій усіх форм власності, що здійснюють свою діяльність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Місцеві державні адміністрації, серед основних завдань яких – забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територій, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики, мають сприяти взаємній співпраці з підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності.

В Україні взаємодія цих суб'єктів на законодавчому рівні регулюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації», в якому вказано, що місцеві державні адміністрації здійснюють функцію управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їхнього управління.

Постає питання: яке майно належить до сфери управління місцевих державних адміністрацій? Місцеві державні адміністрації управляють майном, яке належить державі та передане адміністраціям до сфери їхнього управління. Види майна – це нерухоме майно (будівлі, споруди, земельні ділянки, на яких розміщуються державні установи, лікарні, школи та інші об'єкти), рухоме майно (обладнання, машини та інше), інфраструктурні об'єкти (енергетичні мережі, дороги, мости, системи газопостачання, водопостачання та водовідведення). Також місцеві державні адміністрації здійснюють контроль за ефективним використанням цього майна відповідними підприємствами, установами та організаціями. Законом України «Про управління об'єктами державної власності» визначається майно, яке є об'єктом управління державної власності та може бути у сфері управління місцевих державних адміністрацій¹³.

Голови місцевих державних адміністрацій укладають і розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління. Керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначаються та звільняються з посад за погодженням з головою відповідної місцевої державної адміністрації, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, Міністерства внутрішніх справ України, Фонду державного майна України, Національної поліції, а також керівників навчальних закладів, що призначаються на посаду за умовами конкурсу.

Також у Законі зазначено, що місцеві державні адміністрації не втручаються у господарську діяльність підприємств, установ і організацій, крім випадків, визначених законом. Місцеві державні адміністрації мають право звернутися до власника підприємства, установи, організації чи уповноваженої ним особи із вмотивованим поданням про притягнення до відповідальності їхніх керівників у разі порушення ними законів. Про результати розгляду власник чи уповноважена ним особа

¹³ Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>

зобов'язані повідомити місцеву державну адміністрацію у місячний термін.

Керівники підприємств, установ та організацій мають право звернутися до органів виконавчої влади вищого рівня або до суду про скасування розпорядження голови місцевої державної адміністрації, яке суперечить законодавству в питаннях, що стосуються їх діяльності. Керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані в десятиденний термін надавати на вимогу голови місцевої державної адміністрації необхідну інформацію у межах, визначених законом.

Місцеві державні адміністрації, виконуючи свої функції, взаємодіють з державними та комунальними закладами, які діють у сфері освіти й науки, охорони здоров'я, надання соціальних послуг, інфраструктури. Місцеві державні адміністрації взаємодіють зі закладами освіти та, відповідно до статті 65 Закону України «Про освіту», мають такі повноваження:

- беруть участь у реалізації освітньої політики;
- беруть участь у розробленні умов прийому до закладів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти;
- розподіляють державне фінансування та стипендійний фонд закладів освіти, що перебувають у сфері їх управління;
- здійснюють аналіз, моніторинг якості освітньої діяльності закладів освіти, що перебувають у сфері їх управління;
- беруть участь у формуванні стандартів освіти;
- організовують здійснення експертизи та апробації навчальної літератури для здобуття спеціалізованої освіти;
- сприяють розробленню плану заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладах освіти;
- за дорученням і в межах, установлених Кабінетом Міністрів України, здійснюють повноваження засновника щодо державних закладів освіти, які перебувають у їхньому підпорядкуванні;
- здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом та іншими законами України¹⁴.

¹⁴ Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

Відповідно до статті 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцева державна адміністрація:

- реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, утвердження української національної та громадянської ідентичності;

- сприяє розвитку науки і техніки, реалізації регіональних науково-технічних програм, впровадженню нових екологічно безпечних технологій, підвищенню технічного рівня виробництва та якості продукції, вирішенню науково-технічних проблем, що мають першочергове значення для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності; забезпечує охорону прав винахідників і раціоналізаторів, створення територіальних інноваційних центрів і технопарків;

- може здійснювати функції засновника щодо наукових установ, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення;

- вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку.

Відповідно до статті 14 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», місцеві державні адміністрації реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством¹⁵. Такі повноваження визначені статтею 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», зокрема, місцева державна адміністрація:

- вживає заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації;

- організовує роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню, надає у межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей.

¹⁵ Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>

Також місцеві державні адміністрації взаємодіють зі закладами, які здійснюють соціальне забезпечення та соціальний захист населення. Стаття 23 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» розкриває їхні повноваження; зокрема, місцева державна адміністрація у цій сфері:

- реалізує державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян – пенсіонерів, осіб з інвалідністю, одиноких непрацездатних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави. Сприяє розвитку їх соціального забезпечення, правильному і своєчасному призначенню і виплаті державних пенсій та допомоги, поданню адресної соціальної допомоги та підтримки, призначенню та виплаті цільової грошової допомоги, інших компенсаційних заходів соціального захисту;

- розробляє і забезпечує виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян, осіб та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяє розвитку послуг відповідно до потреб зазначених категорій громадян;

- вирішує питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію спеціальних будинків-інтернатів для осіб похилого віку, осіб, які потребують медичної допомоги у зв'язку із захворюванням на туберкульоз, та осіб з інвалідністю першої і другої груп, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк. Виконує інші повноваження відповідно до цього Закону.

Місцеві державні адміністрації, як представники держави, координують діяльність цих установ з метою забезпечення ефективного соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Здійснюючи вищевказані повноваження, місцеві державні адміністрації взаємодіють із керівниками цих закладів, сприяючи виконанню ними покладених на них завдань у відповідних сферах.

Прийнято вважати, що демократичні країни «стоять на трьох стовпах»: держава, громадянське суспільство і бізнес

(підприємницька діяльність), який представлений у нашій країні фізичними особами-підприємцями та суб'єктами господарювання. Підприємницька діяльність відіграє важливу роль у розвитку держави, забезпечуючи економічне зростання, соціальну стабільність, податкові надходження, інвестиції, інновації та розвиток.

Розглядаючи взаємодію органів публічної влади та бізнесу, вчені виділяють поняття «організаційно-правові механізми взаємодії органів публічної влади та бізнесу» як багаторівневу систему управлінських механізмів – організаційних та правових, інтеграція яких сприяє посиленню організаційного потенціалу суб'єктів взаємодії, забезпечує функціонування належного законодавчого, нормативно-правового підґрунтя шляхом прийняття актуальних правових рішень, їх оформлення, організації, контролю та оцінки виконання, що забезпечують формування належних інституційних форм взаємодії між усіма учасниками комунікації – органами публічної влади (владні інституції, органи державної влади, органи місцевого самоврядування), бізнесом (підприємницька, багатопроектна ініціативна економічна діяльність) та інститутами громадянського суспільства (громадські організації, професійні та творчі спілки, федерації фахівців тощо) з метою досягнення найвищого рівня партнерських відносин для соціально-економічного, політичного та суспільного розвитку країни¹⁶.

Принциповими інструментами взаємодії влади та бізнесу мають стати: 1) залучення представників влади та спілок підприємців до обговорення проблем підприємництва, розроблення програм розвитку підприємництва; 2) запровадження спеціальної інвестиційної діяльності для стимулювання пришвидшеного розвитку територій; 3) активна діяльність місцевих органів влади щодо стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу; 4) налагодження ефективної та якісної діяльності центрів надання адміністративних послуг; 5) використання фінансового лізингу як інструменту

¹⁶ Овчарук Е. Організаційно-правові механізми взаємодії органів публічної влади та бізнесу. *Аспекти публічного управління*. 2023. Т. 11. № 1. С. 41–42. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/983/959>

розвитку населених пунктів; 6) прозорість діяльності влади та постійне інформування щодо податкових обов'язків, спрощені процедури оподаткування, які унеможливають процеси корупції¹⁷.

Як уже зазначалося, взаємодія місцевих державних адміністрацій з підприємцями та суб'єктами господарювання сприяє розвитку бізнесу та економіки в територіальній громаді. *Основними способами взаємодії між ними є:*

- підтримка підприємництва;
- регуляторна діяльність;
- інфраструктурна підтримка;
- інвестиційні проекти та програми;
- партнерство та співпраця.

Особливо актуальним питання взаємодії місцевих державних адміністрацій з бізнесом постає у період воєнного часу, а також набуде ще більшого пріоритету у післявоєнний період. Через зруйнування великої кількості об'єктів під час війни як у приватному, так і в державному секторі виникає необхідність швидкої, ефективної співпраці різних суб'єктів, зокрема органів державної влади та приватного сектору. Крім того, таке партнерство розглядається як один зі способів залучення інвестицій у відбудову нашої держави.

Отже, *взаємодія місцевих державних адміністрацій з підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності* відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного та стабільного соціально-економічного, культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, держави загалом, а також сприяє виконанню покладених на місцеві державні адміністрації завдань і розвитку підприємницької діяльності.

¹⁷ Безена І. Взаємодія органів публічної влади та суб'єктів підприємницької діяльності в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 1. С. 104. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/724/696>

4.4. Взаємодія місцевих військових адміністрацій з інститутами громадянського суспільства

*Формувати течію –
кредо громадської організації
«Інститут громадянського суспільства».*

Важливість взаємодії органів державної влади, зокрема місцевих державних адміністрацій з інститутами громадянського суспільства, підтверджується Указом Президента України від 27 вересня 2021 року «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки».

Громадянське суспільство – це саморегульоване суспільство вільних, рівних, економічно незалежних людей, які вступають у недержавні організації та об'єднання з метою захисту своїх законних інтересів і досягнення своїх цілей. Влада в такому суспільстві будується не на силі, а на авторитеті, а держава виконує регуляторну функцію.

Складниками громадянського суспільства є *інститути громадянського суспільства* – система суб'єктів, наділених правами і обов'язками щодо відстоювання своїх законних інтересів у процесі подальшої розбудови громадянського суспільства в Україні та участі в управлінні державними справами, зокрема у формуванні та реалізації державної правової політики. До них належать:

- громадські організації;
- організації роботодавців;
- професійні та творчі спілки;
- благодійні й релігійні організації;
- органи самоорганізації населення;
- недержавні медіа;
- інші некомерційні товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства¹⁸.

Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства виступає вагомим чинником

¹⁸ Демократичне суспільство та його цінності. 2018. С. 24. URL: https://www.citizen.in.ua/photos/topic/f/20181203_190758_rozdil-4.4.pdf

демократизації держави та є невід'ємним елементом правової демократичної держави, в якій відповідні права мають реальний, а не декларований характер. Участь громадянського суспільства у політико-правовому житті країни має забезпечувати ефективність прийняття управлінських рішень, а також сприяти формуванню системи права на основі ціннісного визначення прав і свобод людини, громадянина та захисту їхніх законних інтересів¹⁹.

Платформою взаємодії місцевих державних адміністрацій з інститутами громадянського суспільства є партнерські відносини, які передбачають найвищий і найефективніший рівень взаємодії, на якому відбувається командна гра задля досягнення спільної мети, наприклад, державно-приватне партнерство. На цьому етапі зменшенню (мінімізації) ризиків появи конфліктних ситуацій сприятиме спільна відповідальність влади та громадян у ході прийняття й реалізації владного рішення, делегування частини повноважень чи послуг і, відповідно, ресурсів неурядовим організаціям²⁰. Вчені, розглядаючи взаємодію влади з громадськістю, вирізняють певні дії для налагодження такої взаємодії, основними з яких є збір та систематизація інформації про проблеми регіону, вивчення громадської думки та проведення анкетування населення території, формування бачення пріоритетів розвитку регіону як місцевих органів влади, так і громадськості, створення робочих груп громадськості для визначення цих пріоритетів, організація проведення громадських слухань із розвитку зв'язків із громадськістю, визначення категорії громадян, з якими має працювати місцевий орган влади²¹.

У нашій державі на законодавчому рівні представлено деякі особливості взаємодії органів публічної влади

¹⁹ Дніпров О. Взаємодія органів виконавчої влади та громадських інституцій : адміністративно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 138. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/4/21.pdf>

²⁰ Корчак І. М. Ключові принципи, підходи та форми взаємодії влади і громадськості. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 23. С. 44. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2021/23-2021/9.pdf>

²¹ Коврига О. С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2020. № 2. С. 113. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/20.pdf

з інститутами громадянського суспільства. В Законі України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено взаємодію місцевих державних адміністрацій з об'єднаннями громадян та з громадянами. Відповідно до статті 37 Закону, місцеві державні адміністрації взаємодіють з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, екологічних, соціальних, економічних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав таких об'єднань громадян.

Політичні партії, громадські, релігійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання можуть вносити пропозиції з питань їхньої діяльності на розгляд місцевих державних адміністрацій, мають право брати участь у розгляді внесених ними пропозицій шляхом надання необхідних пояснень та обґрунтувань.

Місцеві державні адміністрації є стороною соціального діалогу на територіальному рівні, сприяють розвитку соціального діалогу, відповідно до закону проводять консультації з іншими сторонами соціального діалогу.

Соціальний діалог – процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин – зазначає стаття 1 Закону України «Про соціальний діалог в Україні». Сторонами соціального діалогу виступають: держава в особі органів державної влади, роботодавці та профспілкова сторона. На територіальному рівні стороною соціального діалогу є органи виконавчої влади, суб'єктами якої є місцеві органи виконавчої влади, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці²².

²² Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text>

Відповідно до статті 38 цього Закону, місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій.

Посадові особи місцевих державних адміністрацій зобов'язані розглянути звернення громадян і не пізніше ніж у визначений законом термін прийняти рішення або дати обґрунтовану відповідь. Правові засади процедури звернення громадян до органів публічної влади передбачені Законом України «Про звернення громадян». Посадові особи проводять особистий прийом громадян у порядку, визначеному Законом.

Рішення посадових осіб місцевих державних адміністрацій можуть бути оскаржені Президенту України, органу виконавчої влади вищого рівня, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або до суду.

Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджує норми щодо взаємодії місцевих державних адміністрацій з громадськістю – Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Ці документи визначають особливості формування та взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Важливою формою взаємодії виступають *консультації з громадськістю* з питань формування та реалізації державної політики, метою яких є залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів²³.

²³ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/page#Text>

Керівники місцевих державних адміністрацій на початку календарного року затверджують Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю на поточний рік. Прикладом, розпорядженням начальника Львівської військової адміністрації затверджено Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю на 2024 рік у Львівській обласній військовій адміністрації; серед питань, які виносяться на консультації з громадськістю: 1) проєкт змін до Комплексної програми підтримки та розвитку сільського господарства у Львівській області на 2021–2025 роки; 2) обговорення типового положення про Координаційні ради з питань національно-патріотичного виховання; 3) обговорення проєктів нормативно-правових актів Міністерства молоді та спорту України та інші питання²⁴.

Особливою формою взаємодії місцевих органів публічної влади з громадськістю є створення *громадської ради* – тимчасового консультативно-дорадчого органу, утвореного для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики.

Основними завданнями громадської ради є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики;
- сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;
- проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;
- здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики.

²⁴ Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю на 2024 рік у Львівській обласній військовій адміністрації: розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації від 2024 року. URL: <https://loda.gov.ua/citizens-consultation/89620>

Взаємодія місцевих державних адміністрацій з інститутами громадянського суспільства є важливою умовою ефективного, своєчасного виконання завдань органів публічної влади, сприяє формуванню позитивного іміджу влади, побудована на партнерських відносинах та взаємозацікавленості в досягненні цілей.

Питання для самоперевірки

1. У чому полягає суть взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування?
2. Чому важливою умовою ефективного економічного та соціального розвитку територіальної громади вважається взаємодія місцевих державних адміністрацій з громадськістю?
3. Яку роль у громадянському суспільстві виконує держава?
4. Що виступає найвищою цінністю громадянського суспільства?
5. Які форми взаємодії місцевих державних адміністрацій з інститутами громадянського суспільства є найбільш ефективними?

Список використаних і рекомендованих джерел

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text>
3. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/page#Text>
5. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#n1251>

6. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 р. № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

Додаткова література

1. Ленгер Я. І. Взаємодія органів публічної влади як спосіб попередження та розв'язання муніципально-правової колізії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 37. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2017/10.pdf
2. Фетько Ю. І. Сучасні наукові та нормативні підходи до визначення поняття і змісту міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади. *Правові новели : науковий юридичний журнал*. 2020. № 11. С. 35. URL: http://www.legalnovels.in.ua/journal/11_2020/11_2020.pdf#page=29
3. Зінкевич В. К. Шляхи вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Вісник Кримінологічної асоціації в Україні*. 2024. № 1 (31). С. 380. URL: <https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/155/151>
4. Федіна Н. В., Мельник Н. В., Шевців М. Б. Співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль у формуванні демократичного суспільства. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С.15. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2023/2.pdf
5. Коврига О. С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2020. № 2. С. 113. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/20.pdf
6. Дніпров О. Взаємодія органів виконавчої влади та громадських інституцій: адміністративно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 138. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/4/21.pdf>
7. Корчак І. М. Ключові принципи, підходи та форми взаємодії влади і громадськості. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 23. С. 44. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2021/23-2021/9.pdf>

Розділ 5

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1. Поняття та принципи діяльності місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України¹. Місцеве самоврядування – це форма громадської влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими ними органами, має спеціальний об'єкт – питання місцевого значення і становить основу використання окремого виду громадської власності – комунальної (муніципальної)².

Місцеве самоврядування здійснюється громадами як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад, що входять до відповідних районів та областей.

Місцеве самоврядування відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного управління та розвитку громад. Насамперед місцеве самоврядування забезпечує *близькість публічних послуг до громадян*, адже місцеві органи влади знаходяться ближче до населення порівняно з органами державної влади, що дає можливість краще розуміти потреби та проблеми громади та реагувати на них. Крім того, місцеве самоврядування забезпечує *участь громадян у прийнятті рішень*, що є важливим

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

² Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2011. Вип. 52. С. 119.

елементом демократичного управління та розвитку громадянського суспільства. В Україні існує кілька механізмів, які надають змогу громадянам брати активну участь у процесі прийняття рішень: громадські слухання, електронні петиції, консультації з громадськістю, бюджет участі, громадські ради тощо. Серед позитивних аспектів функціонування місцевого самоврядування варто виділити *ефективність управління*, адже місцеві органи влади можуть швидше та ефективніше вирішувати питання місцевого значення, оскільки вони краще обізнані з місцевими умовами та проблемами, а також мають власні фінансові ресурси, завдяки чому можна самостійно планувати та реалізовувати проекти розвитку. Таким чином, місцеве самоврядування сприяє *розвитку місцевої інфраструктури*, що покращує якість життя населення. Одночасно місцеві органи влади підзвітні своїм громадам, що сприяє *підвищенню прозорості та відповідальності у прийнятті рішень*. Загалом ці чинники роблять місцеве самоврядування важливим елементом державного управління та розвитку суспільства.

Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є:

- Конституція України, що визначає основні принципи місцевого самоврядування та його роль у державному устрої;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що встановлює структуру, повноваження та порядок діяльності органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодію з державними органами³;
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що регулює правовий статус службовців місцевого самоврядування;
- Закон України «Про органи самоорганізації населення», що визначає порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення;
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що забезпечує регулювання процесу об'єднання територіальних громад для підвищення ефективності управління на місцях;

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

– Закон України «Про співробітництво територіальних громад», що визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Цей Закон спрямований на підвищення ефективності використання ресурсів територіальних громад та покращення якості надання послуг населенню.

Крім того, важливу роль відіграють міжнародні документи, такі як Європейська хартія місцевого самоврядування, яка встановлює основні принципи та стандарти місцевого самоврядування. Європейську хартію місцевого самоврядування було прийнято Радою Європи у 1985 році та ратифіковано Україною 1997 року⁴. Хартія встановлює *основні принципи місцевого самоврядування*:

– *право місцевих громад на самоврядування*, що передбачає можливість місцевих громад мати право самостійно вирішувати питання місцевого значення;

– *автономія місцевого самоврядування*, що полягає у можливості самостійно приймати рішення, які стосуються їхніх громад;

– *фінансова автономія*. Цей принцип закладає основу для формування місцевими органами влади достатніх фінансових фондів для виконання їхніх функцій;

– *демократичний вибір*. Місцеві органи влади повинні обиратися шляхом вільних, таємних і прямих виборів;

– *захист прав місцевого самоврядування*. Держави-учасниці Хартії повинні забезпечувати захист прав місцевого самоврядування через відповідні правові механізми.

Конституційні положення про місцеве самоврядування в Україні закріплені в Розділі XI Конституції України (статті 140–146). Зокрема, згідно зі статтею 140 Основного Закону, *місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України*.

⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

Як уже зазначалося, Закон України «Про місцеве самоврядування» закріплює базові принципи місцевого самоврядування. Вони спрямовані на забезпечення ефективного й демократичного управління на місцевому рівні; це, зокрема⁵:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Принцип **народовладдя** є одним із ключових принципів місцевого самоврядування в Україні. Він передбачає, що вся повнота влади належить народу, який здійснює її як безпосередньо, так і через обрані органи місцевого самоврядування, адже місцеве самоврядування базується на демократичних засадах, що забезпечує участь громадян у прийнятті рішень. Представницькі органи місцевого самоврядування та головні посадові особи обираються громадянами шляхом вільних і чесних виборів. Органи місцевого самоврядування підзвітні та підконтрольні територіальній громаді, що забезпечує прозорість та відповідальність у їх діяльності. Водночас територіальна громада має право безпосередньо вирішувати питання місцевого значення через механізми прямої демократії, такі як референдуми та громадські слухання. Цей принцип сприяє розвитку демократичного суспільства та забезпечує ефективне управління на місцевому рівні.

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Принцип **законності** є одним із основних принципів місцевого самоврядування в Україні. Цей принцип забезпечує правову основу для діяльності місцевого самоврядування та захисту прав громадян. Він передбачає, що всі дії органів місцевого самоврядування повинні відповідати Конституції та законам України. Державні органи здійснюють контроль за дотриманням законності в діяльності місцевого самоврядування, а громадяни мають право оскаржувати незаконні дії або рішення органів місцевого самоврядування в суді. Посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за порушення законодавства. Відповідно до статті 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вони відповідають за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами. Підстави, види та порядок відповідальності визначаються Конституцією України та іншими законами⁶.

Принцип **гласності** у місцевому самоврядуванні означає повну відкритість і прозорість у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це включає висвітлення їхньої роботи в засобах масової інформації та поінформованість населення про стан вирішення питань місцевого значення. Цей принцип забезпечує громадянам можливість бути обізнаними про діяльність місцевих органів влади, що сприяє підвищенню довіри до них та залученню громадян до процесу прийняття рішень.

Принцип гласності у роботі місцевого самоврядування забезпечується через кілька ключових механізмів:

- **відкриті засідання.** Засідання місцевих рад та виконавчих комітетів є відкритими для громадськості. Це дає змогу громадянам бути присутніми на засіданнях і спостерігати за процесом прийняття рішень;

- **публікація рішень.** Усі рішення, прийняті органами місцевого самоврядування, повинні бути опубліковані в офіційних виданнях або на офіційних вебсайтах. Це забезпечує доступ громадян до інформації про діяльність місцевих органів влади;

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

– **звітування перед громадою.** Посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані регулярно звітувати перед громадою про свою діяльність. Це може включати публічні звіти, зустрічі з громадянами та інші форми комунікації;

– **взаємодія зі засобами масової інформації.** Органи місцевого самоврядування активно співпрацюють зі засобами масової інформації, надаючи їм об'єктивну й достовірну інформацію про свою діяльність;

Принцип **колегіальності** у діяльності місцевого самоврядування означає, що рішення приймаються колективно, з урахуванням різних думок, поглядів та позицій. Це забезпечує більш зважений та об'єктивний підхід до вирішення питань місцевого значення. Цей принцип сприяє підвищенню ефективності та прозорості роботи органів місцевого самоврядування. Всі важливі питання обговорюються на засіданнях рад, де кожен депутат має можливість висловити свою думку, а рішення приймаються більшістю голосів, що гарантує врахування різних точок зору. Під час обговорень враховуються права та інтереси меншості, що сприяє більш демократичному процесу прийняття рішень.

Принцип **поєднання місцевих і державних інтересів** у діяльності місцевого самоврядування означає, що при вирішенні питань місцевого значення органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні враховувати як інтереси місцевої громади, так і загальнодержавні інтереси⁷. Насамперед усі рішення місцевих органів влади повинні відповідати Конституції та законам України, що гарантує врахування державних інтересів. При здійсненні місцевого самоврядування місцеві органи влади досить часто співпрацюють з державними органами для узгодження своїх дій та рішень. Співпраця між місцевими органами влади та державними органами є важливою складовою ефективного управління і може включати: консультації та обговорення актуальних питань та узгодження дій, спільні проекти, які спрямовані на розвиток інфраструктури, соціальних послуг та інших важливих сфер, звітування та контроль про свою діяльність,

⁷ Федоренко В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: поняття, зміст і система. *Історико-правовий часопис*. 2019. № 2 (10). С. 44.

що допомагає контролювати дотримання законодавства та державних інтересів. Таким чином, цей принцип сприяє гармонійному розвитку територій та забезпеченню балансу між місцевими та державними потребами.

Принцип **виборності** місцевого самоврядування означає, що органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів. Це забезпечує участь громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні та гарантує, що представники місцевої влади обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування⁸. Цей принцип сприяє демократичності та легітимності місцевого самоврядування, забезпечуючи, що представники влади дійсно відображають волю громади.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності означає, що органи місцевого самоврядування мають незалежність у своїй діяльності в межах, визначених законодавством. Цей принцип забезпечує ефективне управління на місцевому рівні, дозволяючи органам самоврядування оперативно реагувати на потреби громади та реалізовувати місцеві ініціативи.

Правова самостійність передбачає те, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення та акти, які є обов'язковими для виконання на відповідній території, в межах своїх повноважень.

Організаційна самостійність зводиться до того, що місцеві органи влади самостійно визначають свою структуру, порядок роботи та форми діяльності.

Матеріально-фінансова самостійність передбачає можливість органів місцевого самоврядування мати власні бюджети, які формуються завдяки коштам місцевих податків, зборів та інших надходжень. Вони також мають право розпоряджатися комунальною власністю.

Принцип **підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами** означає, що органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи повинні звітувати перед громадою про свою діяльність і нести відповідальність за свої

⁸ Федоренко В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: поняття, зміст і система. *Історико-правовий часопис*. 2019. № 2 (10). С. 45.

рішення та дії. Так, згідно зі статтею 75 Закону України «Про місцеве самоврядування», органи місцевого самоврядування зобов'язані періодично інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та інших питань місцевого значення⁹.

Крім того, як зазначалося вище, діяльність представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягає громадському контролю з боку територіальних громад, зокрема у формі громадських слухань. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому Законом¹⁰. Територіальна громада має право достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян або не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Таким чином, цей принцип сприяє підвищенню прозорості та відповідальності місцевих органів влади, а також залучення громадян до процесу прийняття рішень.

Принцип **державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування** є важливим для забезпечення ефективного функціонування місцевих громад. Це охоплює фінансову підтримку, законодавчі гарантії та інші заходи, спрямовані на зміцнення місцевої влади.

Зокрема, фінансова підтримка місцевого самоврядування є ключовим елементом для забезпечення ефективного функціонування місцевих громад. Вона містить різні механізми та інструменти, які допомагають місцевим органам влади виконувати свої функції та забезпечувати розвиток територій.

⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁰ Там само.

Основні інститути фінансової підтримки місцевого самоврядування включають¹¹:

- *Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР)*. Це один з основних інструментів фінансової підтримки, який спрямований на реалізацію проєктів регіонального розвитку. ДФРР фінансується з державного бюджету та міжнародних донорів;

- *місцеві бюджети*. Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, забезпечуючи фінансову підтримку через різні субвенції та дотації;

- *грантові програми*. Наприклад, програма «єРобота» надає гранти на створення або розвиток бізнесу, садівництва, тепличного господарства тощо;

- *інвестиційні проєкти*. Це залучення інвестицій для реалізації інфраструктурних проєктів, що сприяють розвитку місцевих громад.

Перелічені механізми спрямовані на забезпечення стабільного фінансового стану місцевих громад та їхнього розвитку.

Організаційна підтримка місцевого самоврядування включає різні заходи та інструменти, спрямовані на підвищення спроможності місцевих органів влади виконувати свої функції; це, зокрема:

- *методична допомога*: надання консультацій, рекомендацій та методичних матеріалів для підвищення ефективності роботи місцевих органів влади;

- *навчання та підвищення кваліфікації*: організація тренінгів, семінарів та курсів для працівників місцевих органів влади з метою підвищення їхньої професійної компетентності;

- *інформаційна підтримка*: забезпечення доступу до актуальної інформації, досліджень та аналітичних матеріалів, що стосуються місцевого самоврядування¹²;

¹¹ Державна фінансова підтримка громад через ДФРР / Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. *Вебсайт*. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35640.html> (дата звернення 20.08.2024)

¹² Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. *Вебсайт*. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/>

– технічна підтримка: надання технічних ресурсів та обладнання для покращення роботи місцевих органів влади.

Принцип **судового захисту прав місцевого самоврядування** є важливим елементом забезпечення правової та організаційної самостійності місцевих громад. Він передбачає можливість звернення органів та посадових осіб місцевого самоврядування до суду для захисту своїх прав та інтересів. Право на судовий захист закріплене в Конституції України (стаття 145) та в Європейській хартії місцевого самоврядування (стаття 11). Відповідно, органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад. Судовий захист прав місцевого самоврядування здійснюють всі судові органи, включаючи Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції¹³.

Дотримання принципів місцевого самоврядування є надзвичайно важливим для забезпечення ефективного та демократичного управління на місцевому рівні. Принципи місцевого самоврядування сприяють участі громадян у прийнятті рішень, що стосуються їхніх громад. Це підвищує рівень довіри до влади та сприяє розвитку громадянського суспільства. Крім того, дотримання принципів місцевого самоврядування забезпечує прозорість, підзвітність та ефективність у роботі місцевих органів влади. Це допомагає краще розподіляти ресурси та вирішувати місцеві проблеми. Принципи місцевого самоврядування гарантують, що права й інтереси місцевих громад будуть захищені. Це включає право на судовий захист, фінансову підтримку та організаційну допомогу. Дотримання принципів місцевого самоврядування сприяє сталому розвитку територій, залученню інвестицій та реалізації інфраструктурних проєктів та є підґрунтям для створення сильних і самостійних місцевих громад, які здатні ефективно вирішувати свої проблеми, слугуючи загальному розвитку країни.

¹³ Болдирев С. В. Принцип судового захисту прав місцевого самоврядування. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14327/1/Boldurev_50-51.pdf

5.2. Система місцевого самоврядування в Україні. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування

Відповідно до статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування», система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення¹⁴.

Територіальні громади – це основні суб'єкти місцевого самоврядування, які об'єднують жителів сіл, селищ та міст. Вони об'єднують жителів певної території (села, селища, міста) і мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення. Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає, що **територіальна громада** – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр¹⁵.

У Конституції України територіальна громада позиціонована як основа місцевого самоврядування (стаття 140)¹⁶. З аналізу законодавства випливає, що сьогодні територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю: правом формування відповідних органів, проведення місцевих референдумів, управління комунальною власністю та місцевим бюджетом тощо. Територіальна громада є спільнотою, що свідомо сформована, соціально та політично активна, самодостатня у своєму існуванні та розвитку з точки зору забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами.

¹⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁵ Там само.

¹⁶ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

О. Батанов визначає *територіальну громаду* як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається із фізичних осіб, які постійно мешкають на відповідній території, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру¹⁷.

В Україні поняття «територіальна громада» не є новим для науки. Існує чимало підходів у дефініюванні поняття «територіальна громада». Довгий час територіальні громади досліджувались у двох площинах: *правовій* як суб'єкти місцевого самоврядування і в *соціологічній* як соціальні суб'єкти, що формують інтереси територій різного рівня. Заразом багато сучасних дослідників виділяють ще й економічний аспект функціонування територіальних громад. Доречно вказати, що Закон застосовує так званий *територіальний підхід* до визначення сутності територіальної громади, що фокусується на двох основних моментах: перший – інтеграційний (територіальна громада є об'єднанням мешканців), другий – визначає територіальну основу їх функціонування (територія села, селища, міста, району). Слід зауважити, що такий підхід є обмежений, адже не враховує соціальні, економічні й правові чинники функціонування територіальних громад¹⁸.

Колективом авторів під керівництвом А. Павлюка територіальна громада трактується не лише як населення, громада, соціальна спільнота, а й як територія, яка може розвиватися, де акцент робиться на економічному вимірі. Тож було запропоновано комплексний, системний підхід до визначення поняття та ознак громади (community), яким вони:

– трактують громаду як історично утворену спільноту людей, що характеризується спільністю традицій, культури;

¹⁷ Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник ЦВК*. 2021. № 2. С. 51.

¹⁸ Беневська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2020. № 1. С. 34.

– розглядають громаду як сукупність соціальних взаємодій, інтеракцій між індивідами. Прикладами таких взаємодій слугують родинні стосунки, проживання на одній території, належність до певної соціальної групи, зв'язки соціального захисту та підтримки;

– ідентифікують громаду як спільного, колективного споживача. Тобто акцентується увага на первісності економічного виміру;

– базують визначення територіальної громади на прерогативі виробництва та забезпеченні громадських послуг. Тут здебільшого йдеться про владні повноваження територіальної громади на участь інституцій місцевого громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей;

– вирізняють громаду її здатністю впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями. Йдеться передусім про безпосередні та опосередковані, формальні та неформальні шляхи здійснення політичної волі, громадських дій¹⁹.

У підсумку можна зазначити, що **територіальна громада** – це основний суб'єкт місцевого самоврядування в Україні, який об'єднує жителів певної території (села, селища, міста) для вирішення питань місцевого значення. Вона може складатися з одного населеного пункту або кількох, які мають спільний адміністративний центр. Територіальні громади відіграють важливу роль у забезпеченні демократичного управління та розвитку місцевих територій.

Ознаками територіальної громади є:

– *спільна територія*. Жителі громади проживають на певній території, яка є основою для їхньої взаємодії та спільного управління;

– *спільні інтереси*. Громада об'єднує людей зі спільними інтересами та потребами, що стосуються місцевого розвитку та життєдіяльності;

¹⁹ Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / А. П. Павлюк, Д. І. Олійник, О. А. Баталов, О. І. Дацко, І. В. Валюшко, С. Ю. Барвіцький. Київ : НІСД, 2016. С. 21.

- *комунальна власність*. Громада володіє спільною комунальною власністю, яка використовується для задоволення потреб її членів;

- *органи місцевого самоврядування*. Громада обирає свої представницькі органи (місцеві ради) та виконавчі органи, які здійснюють управління на місцевому рівні.

Територіальна громада як суб'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території *наділена функціями*, які здебільшого збігаються з обсягом функцій системи місцевого самоврядування:

- функція низової адміністративно-територіальної одиниці, за допомогою якої забезпечується управління на місцевому рівні;

- функція носія місцевого самоврядування, що дозволяє громаді приймати рішення, які стосуються розвитку її території та забезпечувати життєдіяльність громади;

- нормотворча функція (створення статутів територіальних громад, прийняття нормативних актів, що регламентують діяльність громади);

- планування, програмування розвитку адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (стратегії розвитку територіальних громад, програми соціально-економічного та культурного розвитку);

- управління ресурсним потенціалом (земельні, лісові, водні ресурси);

- розвиток місцевої інфраструктури – утримання та будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;

- управління комунальним майном, що належить територіальній громаді;

- бюджетно-фінансова функція (затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням, визначення місцевих податків і зборів, що передбачені законом);

- управління мережею закладів соціальної сфери: утворення, реорганізація, ліквідація;

- інвестиційна функція: залучення інвестицій – державних, приватних, міжнародних у розвиток території;

- функція задоволення колективних потреб, адже територіальні громади виконують важливі суспільні функції

з метою задоволення колективних потреб і захисту законних прав та інтересів громадян;

- інформаційна функція²⁰.

Керуючись ч. 1 ст. 140 Конституції України, що містить визначення місцевого самоврядування, можна виокремити такі види територіальних громад:

- а) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл;
- б) територіальну громаду селища;
- в) територіальну громаду міста.

Територіальна громада – це не просто сукупність людей, які проживають на певній території. Це живий організм, який розвивається, змінюється і впливає на життя кожного з нас. Одним із ключових елементів ефективної роботи громади є різноманітні інструменти, які допомагають мешканцям брати активну участь у прийнятті рішень та формуванні майбутнього свого населеного пункту²¹. З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах Закону України «Про місцеве самоврядування» **може прийняти статут територіальної громади** села, селища, міста, що підлягає державній реєстрації (частина 1 статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Територіальні громади в Україні мають **різні інструменти** для залучення громадян до ухвалення рішень та управління місцевими справами, зокрема:

- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- електронні петиції;
- загальні збори громадян;
- громадські організації;

²⁰ Бенювська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2020. № 1. С. 35.

²¹ Олексюк В. П. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт адміністративно-правових відносин. *Право. Людина. Довкілля* : науково-практичний журнал. 2020. № 11 (3). С. 147.

- органи самоорганізації населення;
- бюджет участі, тощо²².

Громадські слухання – це важливий інструмент прямої демократії, який дає можливість кожному мешканцю взяти участь у прийнятті рішень, що стосуються його громади. Це відкриті форуми, де громадяни можуть висловити свої думки, пропозиції та зауваження щодо різних питань місцевого значення. У 2015 році у Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону України «Про громадські слухання», що визначав **громадські слухання** як форму безпосередньої участі членів територіальної громади, посадових осіб органів місцевого самоврядування у спільному обговоренні з найважливіших питань місцевого значення²³. На жаль, цей закон у подальшому прийнято не було.

Натомість 2 лютого 2024 року на розгляд Верховної Ради України було внесено законопроект **«Про публічні консультації»**, який було розроблено з метою визначення основних засад (стандартів) проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення. У пояснювальній записці зауважено, що прийняття цього Закону сприятиме впровадженню принципів належного врядування шляхом залучення заінтересованих сторін до прийняття рішень для збалансування публічних та приватних інтересів, запровадження сучасних стандартів підготовки рішень. Перевагами проведення публічних консультацій є можливість вивчення (уточнення) потреб, інтересів різних зацікавлених сторін, а також отримання ідей, пропозицій, інноваційних підходів для вирішення проблемних питань у різних сферах державної політики та вирішення питань місцевого значення, що сприяє підвищенню якості рішень, їх легітиматії та підтримці тощо²⁴.

²² Олексюк Г. В., Попадинець Н. М., Самотій Н. С. Управління територіальними громадами на засадах територіального маркетингу: теоретико-методологічні аспекти. *Регіональна економіка*. 2021. № 3. С. 20.

²³ Про громадські слухання : Проект Закону України від 06.07.2015 р. № 2295а. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH1RR68A?an=14>

²⁴ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про публічні консультації» від 23.10.2020 р. № 4254. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235

У чинному законодавстві, що регулює порядок проведення громадських слухань в Україні сьогодні, виділяється Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Стаття 13 цього Закону надає територіальним громадам право проводити громадські слухання. Під час таких слухань члени громади можуть зустрічатися з депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення²⁵.

Крім того, порядок організації та проведення громадських слухань має бути детально визначений у **статутах територіальних громад** або в окремих локальних документах, затверджених місцевими радами²⁶. Метою громадських слухань є обговорення важливих питань місцевого значення, таких як бюджет, розвиток інфраструктури, екологічні проекти, проекти будівництва, землевідведення, рекреаційного розвитку тощо. Учасники – мешканці громади, представники місцевої влади, експерти та інші зацікавлені сторони.

Найліпші практики доброго врядування і процедури проведення громадських слухань місцевою радою містять таке:

- кількісний склад ініціативної групи з внесення місцевої ініціативи: не більше ніж 10 осіб;
- ініціативну групу не потрібно створювати через окрему процедуру;
- максимальна кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи (від 1000 до 100 тис. жителів – 100 підписів; від 100 тисяч до 500 тисяч жителів – не більше ніж 250 підписів; від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – не більше ніж 500 підписів; понад 1 мільйон жителів – не більше ніж 700 підписів);
- максимальний перелік документів для внесення місцевої ініціативи (повідомлення про подання місцевої ініціативи; проект рішення або пропозиція; пояснювальна записка або опис проблеми; підписні листи з підтримки місцевої ініціативи);

²⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁶ Кириченко Ю. М. Статут територіальної громади як ефективний засіб локальної саморегуляції та самоуправління. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2020. № 3 (69). С. 21. URL: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.3>.

- визначено виключний перелік підстав для відмови у реєстрації місцевої ініціативи;
- представники міської ради надають допомогу у підготовці проєкту рішення;
- всі ініціативи незалежно від висновків і рекомендацій виконавчих органів місцевої ради виносяться на розгляд сесії місцевої ради;
- місцева ініціатива виноситься на чергове або наступне засідання місцевої ради;
- представник ініціативної групи є доповідачем на засіданнях під час розгляду місцевої ініціативи;
- за результатами розгляду місцевої ініціативи приймається вмотивоване рішення²⁷.

Львівська міська рада пропонує свій алгоритм проведення громадських слухань.



Цей алгоритм допомагає забезпечити прозорість та ефективність процесу громадських слухань, а також залучити громадян до активної участі в управлінні місцевими справами.

²⁷ Довідник громадського активіста. Львівська міська рада. URL: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=51

Ще одним важливим інструментом діяльності територіальної громади є **місцеві ініціативи**, що сприяють залученню громадян до управління місцевими справами. Вони дають можливість мешканцям громади безпосередньо впливати на прийняття рішень та реалізацію проєктів.

Правову основу місцевих ініціатив формують:

- Конституція України, що у статтях 5, 38 та 140 встановлює право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, зокрема через місцеві ініціативи²⁸;

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що у статтях 9 і 13 визначає механізми реалізації місцевих ініціатив, зокрема право громадян вносити пропозиції до місцевих рад²⁹;

- Закон України «Про звернення громадян», яким врегульовано порядок подання звернень громадян до органів місцевого самоврядування, включаючи колективні звернення, які можуть стати основою для місцевих ініціатив³⁰;

- статuti територіальних громад або інші місцеві нормативні акти, які конкретизують процедури реалізації місцевих ініціатив у відповідній громаді. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи, як-от, скажімо, міська рада м. Івано-Франківськ затвердила «Положення про місцеві ініціативи у місті Івано-Франківську»³¹.

²⁸ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

²⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

³⁰ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

³¹ Про місцеві ініціативи у місті Івано-Франківську : Положення Міської ради міста Івано-Франківська від 19.05.2015 р. № 1744-54. URL: <https://www.mvk.if.ua/uploads/files/news280815-2.pdf>

Потреба в здійсненні місцевої ініціативи може виникнути у випадку певного «протистояння» між радою та частиною територіальної громади, що в житті трапляється доволі часто. Вимоги ініціаторів місцевої ініціативи можуть бути необґрунтованими, переслідувати вузькі групові інтереси тощо, але вони також можуть бути дійсно справедливими й важливими для всієї громади. Ініціаторами місцевої ініціативи можуть бути громадяни або групи громадян, що пропонують ідею, яка стосується важливих питань місцевого значення, таких як благоустрій, соціальні послуги, екологія тощо. Ініціатива повинна бути підтримана певною кількістю підписів мешканців громади (кількість підписів визначається місцевими нормативними актами). Після збору необхідної кількості підписів ініціатива подається до органів місцевого самоврядування. Місцева рада або виконавчий орган розглядає ініціативу на своїх засіданнях. Ініціатива може бути винесена на громадські слухання для обговорення з мешканцями громади. Після обговорення місцева рада ухвалює рішення щодо реалізації ініціативи. У разі схвалення ініціативи органи місцевого самоврядування розробляють план її реалізації. Громадяни можуть брати участь у реалізації проєкту, контролювати його виконання та оцінювати результати.

Місцеві ініціативи сприяють активній участі громадян у житті громади та підвищують рівень довіри до місцевої влади.

Електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. Електронні петиції регулюються Законом України «Про звернення громадян», який визначає їх як колективні звернення в електронній формі³².

На сайті органу місцевого самоврядування практикується електронна петиція (розділ «Електронні петиції») як інструмент участі і передбачається кількість голосів, яку мусить набрати та чи інша електронна петиція для того, щоб вона була розглянута. Своєю чергою, це може бути зазначено і в Статуті,

³² Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

але зазвичай органи місцевого самоврядування не вказують кількості громадян, які мають підписатися під електронною петицією, в Статуті. Ця кількість громадян передбачається безпосередньо у відповідному «Положенні про електронні петиції». Це положення так, як і інші положення, які деталізують інструменти участі громадськості, приймаються, затверджуються органом місцевого самоврядування і з того моменту й набувають, як правило, чинності³³.

Проаналізувавши офіційні сайти органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що досі навіть на тих, де є можливість подати електронну петицію, відсутній у вільному доступі локальний акт, який регулює відповідні відносини. Найбільше проблем спостерігається саме на сайтах сільських та селищних рад, бо значна кількість останніх взагалі не приймали відповідні акти. Однак варто зауважити, що є й досить прогресивні сільські та селищні ради. Так, наприклад, на сайті Лачинської територіальної громади (Івано-Франківська область) вміщено рішення «Про затвердження Положення «Про електронні петиції» в Ланчинській територіальній громаді». У ньому наявна вся важлива інформація щодо порядку розгляду електронних петицій, з-поміж іншого вказано, що для розгляду електронної петиції необхідно зібрати на її підтримку не менше 120 підписів протягом 90 календарних днів з дня оприлюднення петиції. Збір голосів здійснюється на офіційній вебсторінці «Електронних петицій до влади» у розділі «Петиції». Для участі у зборі голосів учасник проходить електронну реєстрацію через систему BankID або зазначивши своє прізвище, ім'я, по батькові, електронну адресу³⁴.

Щодо кількості підписів, то видається, що приблизна кількість також має бути закріплена на рівні законодавства. Одна з поширених пропозицій полягає у кореляції кількості жителів до кількості підписів таким чином: від 1 000 до 100 000 жителів – не більше ніж 150 підписів; від 100 000

³³ Котляревська Г. М. Електронна петиція як вид звернення громадян. *Держава та регіони*. 2019. № 3. С. 297.

³⁴ Рішення та положення про електронні петиції: *Лачинська громада* : веб-сайт. URL: <https://lanchynska-gromada.gov.ua/rishennya-tapolozhennya-pro-elektronni-peticii-16-32-55-27-05-2019/> (дата звернення: 17.03.2024).

до 500 000 жителів – не більше ніж 250 підписів; від 500 000 до 1 000 000 жителів – не більше ніж 500 підписів; понад 1 000 000 жителів – не більше ніж 1000 підписів³⁵. Водночас на сьогодні у багатьох громадах бувають значно вищі вимоги до кількості підписів. Наприклад, електронна петиція, адресована Харківській міській раді, міському голові та виконавчому комітету, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 5000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції³⁶. Тобто питання щодо кількості голосів є доволі спірним, кожна громада наразі вирішує його на свій розсуд, тому видається, що доцільно запровадити саме на рівні законодавства чітко визначену градацію кількості жителів та кількості голосів для розгляду петиції.

Примітно, що подання електронних петицій в Україні має **кілька проблемних аспектів**, які можуть ускладнювати цей процес:

- недосконалість законодавства. Відсутність чітких нормативних вимог щодо подання та розгляду електронних петицій може призводити до різних тлумачень і затримок у їх розгляді;
- технічні проблеми. Не всі органи місцевого самоврядування мають функціональні вебсайти з можливістю подання електронних петицій;
- проблеми з авторизацією та верифікацією користувачів через систему BankID або електронний цифровий підпис. Це може ускладнювати процес подання петицій;
- невідповідні петиції. Іноді подаються петиції жартівливого або глумливого характеру, які не мають серйозного змісту і не повинні розглядатися органами місцевого самоврядування;
- ідентифікація авторів. Відсутність вимог щодо надання додаткових персональних даних при поданні петицій

³⁵ Довідник громадського активіста. *Львівська міська рада* : вебсайт. URL: <http://surl.li/rjnhr> (дата звернення: 08.03.2024).

³⁶ Про порядок, правила подання та голосування за електронну петицію у місті Харкові : рішення Харківської міської ради від 10.02.2016 р. № 44. URL: <https://petition.city.kharkov.ua/uk/proporyadok-pravila-podannya-ta-golosuvannya-za-elektronnu-peticzyu.html> (дата звернення: 17.08.2024).

може призводити до ситуацій, коли петиції подаються від імені інших осіб;

- кількість підписів. Визначення необхідної кількості підписів для розгляду петиції може бути проблематичним, оскільки ця кількість повинна корелювати з чисельністю населення громади.

Ці проблеми потребують вирішення задля підвищення ефективності та прозорості процесу подання електронних петицій. Важливо вдосконалювати законодавчу базу, покращувати технічну інфраструктуру та забезпечувати належну ідентифікацію користувачів³⁷.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Це не просто один із приписів чинної редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частина 1 статті 8), а досить потужний інструмент місцевої демократії, з результатами правильного застосування якого ні голова ОТГ, ні рада та її виконавчі органи не зможуть не рахуватися.

Загальні збори громадян за місцем проживання мають деякі юридичні особливості, на які потрібно зважати. Так, положення частини 3 статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади³⁸. На жаль, в Україні немає закону, який би визначав порядок проведення загальних зборів громадян. Що стосується статуту територіальної громади, то в ньому порядок проведення загальних зборів громадян здебільшого унормовується такими двома способами:

- процедура проведення загальних зборів громадян повністю визначена в основному тексті статуту територіальної громади;

³⁷ Покрасьон А. О., Булко Л. О., Товстоган Ю. В. Електронні петиції до органів місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання та шляхи їх вирішення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 95–98.

³⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

– процедура проведення загальних зборів громадян містить лише певні складові, а решта визначається Положенням про загальні збори, затвердженим радою ОТГ. Про це зазвичай у Статуті територіальної громади так і зазначається (наприклад, «ініціювання, організація та порядок проведення загальних зборів регламентується законом та Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання, яке затверджується ... радою»).

Положення про загальні збори громадян, затверджене рішенням відповідної ради, може бути як окремим локальним нормативно-правовим актом, так і додатком до статуту територіальної громади³⁹.

До речі, порядок проведення загальних зборів громадян також врегульовується *Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17.11.1993 р. № 3748-XII*⁴⁰. Вказана постанова обов'язково має враховуватися під час розроблення проєкту Положення загальних зборів громадян за місцем проживання чи проєкту внесення змін у чинне Положення, а також у разі виникнення спірних відносин під час організації та проведення таких зборів, якщо ці відносини стосуються не можуть врегулювати за допомогою норм чинного статуту територіальної громади та/чи відповідного Положення про загальні збори громадян за місцем проживання.

Залежно від того, чи є староста повноважним суб'єктом, який має право скликати загальні збори, він може прямо чи опосередковано бути організатором проведення загальних зборів громадян. Це означає, що коли староста відповідно до статуту територіальної громади та/чи Положення про загальні збори має право скликати загальні збори, то він організовує їх проведення як безпосередній ініціатор (за власною ініціативою). У разі якщо староста не має такого права, він може

³⁹ Врублевський О. Що потрібно знати старості про юридичну природу загальних зборів громадян. *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/news/10260> (дата звернення 24.08.2024)

⁴⁰ Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова ВРУ від 17.12.1993 р. № 3748-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>

сприяти в організації та проведенні загальних зборів громадян іншим повноважним суб'єктам, наприклад:

- за ініціативою (пропозицією) органу самоорганізації населення, що діє на території вулиці, будинку;
- за пропозицією ініціативної групи населеного пункту, що входить до складу відповідного старостинського округу⁴¹.

Загальні збори громадян – це своєрідний публічний майданчик, на якому присутні суб'єкти за встановленою процедурою спільно обговорюють та безпосередньо вирішують питання місцевого значення, що стосуються загальних інтересів об'єднаної територіальної громади в цілому або питань, які мають важливе значення для жителів старостинського округу чи населеного пункту, що входить до його складу. Закон України «Про місцеве самоврядування» не встановлює переліку питань, які можуть виноситися на розгляд загальних зборів, чи будь-яких вимог до нього (кількість, обсяг, ознаки тощо). Зате такий перелік містить стаття 6 Постанови ВРУ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», констатуючи, що **до компетенції зборів належить**:

- розгляд будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, в межах Конституції і законів України, внесення пропозицій відповідним органам і організаціям;
- обговорення проектів рішень місцевих рад та їх органів з важливих питань місцевого життя;
- внесення пропозицій з питань порядку денного сесій ради та її органів;
- заслуховування інформацій голів, керівників органів, звітів керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць, в разі необхідності – порушення перед відповідною радою питання про притягнення окремих посадових осіб до відповідальності;
- інформування населення про прийняті радою та їх виконавчими органами рішення, хід їх виконання, про закони

⁴¹ Врублевський О. Що потрібно знати старості про юридичну природу загальних зборів громадян. *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/news/10260> (дата звернення: 24.08.2024).

України, укази Президента України, інші акти органів законодавчої і виконавчої влади з питань, що зачіпають інтереси громадян;

- обрання громадських комітетів і рад самоврядування; затвердження їх статутів (положень), внесення змін і доповнень до них, вирішення питань про дострокове припинення повноважень (розпуск) органів територіальної самоорганізації громадян, а також про відставку окремих їх членів;

- встановлення структури, штатів, затвердження витрат на утримання створюваних зборами органів та умов оплати праці їх працівників;

- надання згоди на включення до складу місцевого господарства об'єктів, які створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, на продаж або безоплатну передачу цих майнових об'єктів іншим суб'єктам власності;

- внесення пропозицій щодо передачі або продажу в комунальну власність відповідних адміністративно-територіальних одиниць підприємств, організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають особливо важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб населення даної території, функціонування місцевого господарства;

- вирішення питань щодо об'єднання коштів населення, а також за згодою підприємств, організацій і установ, які не входять до складу місцевого господарства, їх коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, благоустрій населених пунктів, на заходи по охороні навколишнього природного середовища; внесення відповідних пропозицій з цих питань місцевій раді та їх виконавчим органам;

- розгляд питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, самотнім престарілим громадянам, багатодітним сім'ям та іншим категоріям громадян; внесення відповідних пропозицій на розгляд місцевої ради та її органів;

- внесення пропозицій щодо встановлення радою місцевих податків і зборів, оголошення місцевих добровільних позик;

– розгляд питань про найменування, перейменування населених пунктів, вулиць, перепідпорядкування сіл, селищ; внесення відповідних пропозицій з цих питань;

– обговорення питань, пов'язаних із залученням населення до ліквідації наслідків аварій і стихійного лиха, сприянням раді, державним органам у проведенні робіт по ліквідації наслідків аварій; заслуховування інформацій виконавчих органів ради про екологічно небезпечні аварії та ситуації і стан навколишнього природного середовища, а також про заходи, що вживаються з метою його поліпшення;

– обговорення поведінки осіб, які порушують громадський порядок, внесення подання до державних і громадських органів про притягнення цих осіб до відповідальності;

– обговорення інших питань, що зачіпають інтереси населення відповідної території⁴².

Наведений вище перелік не є вичерпним і може бути значно більшим. Головною ознакою будь-якого питання, що може виноситися на розгляд загальних зборів, має бути належність його до відання органів місцевого самоврядування.

Громадські організації та органи самоорганізації населення є важливими інструментами для залучення громадян до управління місцевими справами та вирішення питань місцевого значення. Правову основу діяльності цих суб'єктів становлять Конституція України та закони України «Про громадські об'єднання», «Про органи самоорганізації населення» та інші нормативно-правові акти.

Громадські організації створюються для задоволення та захисту інтересів своїх членів або для досягнення певних соціальних, культурних, екологічних чи інших цілей⁴³. Серед заходів громадських організацій, що можуть впливати на вирішення питань місцевого значення, можна назвати:

- проведення громадських заходів, акцій, кампаній;
- надання консультацій та допомоги громадянам;

⁴² Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова ВРУ від 17.12.1993 р. № 3748-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>

⁴³ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

- співпраця з органами місцевого самоврядування та іншими організаціями;
- моніторинг діяльності місцевої влади та контроль за виконанням рішень⁴⁴.

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна⁴⁵. Відповідно до статті 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення», **органи самоорганізації населення** – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом⁴⁶.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Таким чином, органи самоорганізації населення створюються жителями населених пунктів для вирішення окремих питань місцевого значення, таких як благоустрій, соціальні послуги, культурні заходи, організація та проведення громадських заходів, вирішення питань житлово-комунального господарства, залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами. Органу самоорганізації населення

⁴⁴ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

⁴⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁴⁶ Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі повноваження:

1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

2) сприяти додержанню та реалізації актів органів публічної влади в Україні;

3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

4) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

5) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництва і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;

6) здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт;

7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

8) організовувати допомогу громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, сім'ям загиблих воїнів, партизанів

та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, іншим вразливим групам населення вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

11) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

12) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань⁴⁷.

Отже, громадські об'єднання та органи самоорганізації населення можуть співпрацювати між собою та з органами місцевого самоврядування для досягнення спільних цілей. Обидві інституції надають змогу громадянам впливати на прийняття рішень, що стосуються їхньої громади, та забезпечують прозорість і підзвітність місцевої влади.

І останній інструмент діяльності територіальної громади, що може бути використаний для вирішення питань місцевого значення, – це бюджет участі. **Бюджет участі** (або **громадський бюджет**) – це демократичний процес, який дає можливість мешканцям брати участь у розподілі коштів місцевого

⁴⁷ Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

бюджету через створення проєктів для покращення міста та/або голосування за них⁴⁸.

Бюджет участі не має спеціального правового регулювання. Однак правові засади використання цього інструменту територіальної громади закладено в низці базових законодавчих актів. Так, Конституція України у статті 143 закріплює право мешканців територіальних громад управляти розвитком громади, що включає участь у розподілі коштів місцевого бюджету⁴⁹. Бюджетний кодекс України регулює порядок формування, розподілу та використання бюджетних коштів. Він визначає основні принципи бюджетного процесу, включаючи участь громадськості у формуванні місцевих бюджетів⁵⁰. Крім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає залучення громадськості до прийняття рішень щодо місцевого бюджету⁵¹.

Варто зазначити, що багато міст і громад приймають власні положення та регламенти щодо бюджету участі, які деталізують процедури подання проєктів, голосування та реалізації. Ці нормативно-правові акти забезпечують правову основу для участі громадян у бюджетному процесі, сприяючи прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування.

Вказаний процес включає кілька етапів:

1) *подання проєктів.* Мешканці подають свої ідеї та проєкти, які вони вважають важливими для громади;

2) *розгляд та доопрацювання.* Спеціальна комісія розглядає подані проєкти, перевіряє їх на відповідність вимогам та можливість реалізації;

3) *голосування.* Мешканці голосують за проєкти, які їм найбільше подобаються;

⁴⁸ Бюджет участі у Івано-Франківській МТГ. *Івано-Франківськ*: офіційний сайт міста. URL: <https://mvk.if.ua/news/60386> (дата звернення: 25.08.2024).

⁴⁹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

⁵⁰ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

⁵¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

4) *реалізація*. Проєкти, які набрали найбільшу кількість голосів, отримують фінансування з місцевого бюджету та реалізуються.

Доречно зауважити, що, відповідно до статті 21 Закону України «Про місцеве самоврядування», допускається обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування, яке, згідно з Конституцією та законами України, може бути застосовано лише в умовах *воєнного чи надзвичайного стану*.

У підсумку слід зазначити, що інструменти діяльності територіальної громади відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного управління та розвитку місцевих громад. Охарактеризовані вище інструменти сприяють активній участі громадян у житті громади, підвищують рівень довіри до органів місцевого самоврядування та забезпечують прозорість і підзвітність їхньої діяльності. Це чудовий спосіб взяти активну участь у житті міста чи села та зробити його кращим для всіх мешканців.

5.3. Організація діяльності та повноваження сільських, селищних, міських рад

Діяльність місцевих рад в Україні регулюється кількома ключовими документами – це, зокрема, Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про доступ до публічної інформації», «Про відкритість використання публічних коштів», Бюджетний кодекс України тощо. Організація діяльності та повноваження сільських, селищних і міських рад в Україні головно регулюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до частини 1 статті 10 цього Закону, ***сільські, селищні, міські ради*** є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Отже, сільські, селищні, міські ради є ***представницькими органами***, що діють в інтересах мешканців відповідної громади.

О. Лазор визначає, що під органами місцевого самоврядування розуміють виборні та інші органи, що уповноважені

на вирішення питань місцевого значення, які за законодавством не належать до системи органів державної влади⁵².

О. Шевчук під органами місцевого самоврядування розуміє виборні та інші органи, що уповноважені та наділені владними повноваженнями на вирішення від імені і в інтересах територіальної громади питань місцевого значення, відповідно до законів України в межах Конституції, утримуються за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і не входять до системи органів державної влади та здійснюють управління в цій сфері під власну відповідальність⁵³.

Сільська, селищна, міська рада складається з депутатів, обраних мешканцями відповідної територіальної громади. Очолюється відповідна рада **головою ради** (сільським, селищним або міським головою), який також обирається мешканцями. Рада **проводить сесії**, на яких ухвалюються рішення з тих чи інших питань місцевого значення⁵⁴.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх **виконавчі комітети**, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є **підконтрольними і підзвітними відповідним** радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (стаття 11 Закону України «Про місцеве самоврядування»). У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради

⁵² Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. С. 125.

⁵³ Шевчук О. М. Особливості здійснення та реалізації самоврядного контролю в сфері обігу наркотичних засобів. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. № 1. С. 42.

⁵⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

(крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово⁵⁵.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад можуть об'єднувати:

- виконавчий комітет ради, який створюється радою за поданням голови;
- відділи, управління та інші виконавчі органи, які забезпечують виконання рішень ради та здійснюють управління в різних сферах.

На думку В. Демиденка, органи місцевого самоврядування характеризуються правовою і організаційною сутністю та здатністю вирішувати конкретні завдання на місцевому рівні у різних сферах життєдіяльності. Також вони самостійно формують засади розвитку територіальної громади, тому автор відносить їх до суб'єктів тактичного рівня управління соціально-політичними і соціально-економічними відносинами в державі⁵⁶.

Повноваження органів місцевого самоврядування – це визначені Конституцією й законами України, іншими правовими актами права й обов'язки органів місцевого самоврядування зі здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування. Відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування, основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються Конституцією або законом. За змістом Конституції України, система територіальних громад та утворюваних ними органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язана зі системою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що є просторовою основою для організації й діяльності не тільки органів місцевого самоврядування, а й місцевих органів державної влади⁵⁷.

⁵⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵⁶ Демиденко В. О. Місце й роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 3 (108). С. 241.

⁵⁷ Шаповал Т. Б., Шубіна А. С. Місцеве самоврядування в Україні як конституційно-правовий інститут. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Т. 29 (68). № 6. С. 36.

Повноваження місцевих рад поділяються на **власні (самоврядні)** та **делеговані**.

Власні повноваження місцевих рад – це повноваження, які місцеві ради здійснюють самостійно, без делегування від державних органів. Вони спрямовані на забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Завдяки цим повноваженням місцеві ради ефективно управляють розвитком своїх громад, забезпечуючи їхні потреби та інтереси.

Власні повноваження здійснюються у таких основних напрямках:

- управління комунальною власністю;
- бюджетно-фінансові повноваження;
- житлово-комунальне господарство та благоустрій населених пунктів;
- освіта, культура, охорона здоров'я;
- розробка та реалізація місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- організація місцевих виборів та референдумів.

Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад визначена статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵⁸. Ці питання вирішуються виключно на пленарних засіданнях рад. **Виключні повноваження місцевих рад можна класифікувати** за кількома основними напрямками:

1. Організаційні питання:

- затвердження регламенту ради;
- утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради;
- затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання;

⁵⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

- утворення інших виконавчих органів ради за поданням голови;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
- прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

2. Планування та звітність:

- затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;
- заслуховування звіту голови про діяльність виконавчих органів ради;
- заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;
- заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді.

3. Контроль та нагляд:

- прийняття рішення про недовіру голові;
- скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України;
- розгляд запитів депутатів та прийняття рішень по запитах;
- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради.

4. Вибори та референдуми:

- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- прийняття рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та голови.

5. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво:

- схвалення угод про транскордонне співробітництво;
- участь у створенні та розвитку євро регіонів.

6. Економічний розвиток:

- розробка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, а також цільових програм з інших питань самоврядування;

- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території;
- розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України;
- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;
- ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території;
- сприяння інвестиційній діяльності на території громади;
- залучення додаткових фінансових ресурсів через гранти та міжнародну допомогу;
- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна та затвердження місцевих програм приватизації;
- прийняття рішень щодо здійснення місцевих заходів.

7. Земельні питання:

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- прийняття рішень щодо здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель;
- затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України.

8. Повноваження у сфері природокористування та екології:

- видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (наприклад, водних, лісових ресурсів) у випадках, передбачених законом;
- контроль за використанням природних ресурсів та дотриманням екологічних норм підприємствами, установами та організаціями;

- охорона навколишнього середовища та затвердження місцевих екологічних програм та контроль за їх виконанням;
- прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- організація роботи по ліквідації екологічних наслідків аварій та залучення до цих робіт підприємств, установ та організацій;
- забезпечення екологічної безпеки на території громади через контроль за дотриманням екологічного законодавства;
- затвердження проектів планування і забудови населених пунктів з урахуванням екологічних вимог;
- встановлення місцевих норм охорони навколишнього середовища та контроль за їх дотриманням.

9. Інші питання:

- заснування місцевих публічних аудіовізуальних медіа;
- утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости;
- затвердження вимог до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів;
- встановлення плати за доступ до об'єкта будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі комунальної власності.

Делеговані повноваження місцевих рад – це повноваження, які органи виконавчої влади передають органам місцевого самоврядування на підставі закону, а також повноваження, які місцеві ради передають відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних або обласних рад⁵⁹. Ці повноваження дають можливість місцевим радам виконувати важливі функції, спрямовані на забезпечення життєдіяльності громади та реалізацію державної політики на місцевому рівні.

Основні напрями здійснення делегованих повноважень:

- соціальний захист населення;
- освіта та охорона здоров'я;

⁵⁹ Титикало Р. С. «Власні» та «делеговані» повноваження місцевого самоврядування. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2023. № 14. С.125.

- реєстрація актів цивільного стану;
- адміністративні послуги;
- забезпечення громадського порядку.

З метою виконання покладених на місцеві ради завдань і повноважень зазначені органи використовують конкретні інструменти. **Інструменти діяльності сільських, селищних та міських рад** в Україні включають різноманітні механізми та засоби, які допомагають у виконанні їхніх функцій⁶⁰. Ці інструменти допомагають місцевим радам забезпечувати розвиток територій та покращувати якість життя населення. Серед них вирізняються такі:

1) **правові інструменти**. Положення та норми Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про адміністративно-територіальний устрій» та багато інших, підзаконні акти, що стосуються управління окремими напрямками та сферами на місцевому рівні, а також чимала кількість місцевих нормативних актів (регламенти, статuti, правила, плани розвитку, стратегії тощо) становлять сукупність правових інструментів, які може використати відповідний орган місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення;

2) **фінансові інструменти**. Фінансові інструменти, які використовуються місцевими радами в Україні, є важливими для забезпечення ефективного управління місцевими фінансами та розвитку територіальних громад. Серед них – *місцевий бюджет, місцеві податки та збори* (місцеві ради мають право встановлювати ставки місцевих податків у межах, визначених законодавством, та надавати пільги з їх сплати), *фінансово-кредитні інструменти* (банківські кредити, місцеві позики, а також інвестиційні субвенції та дотації), *резервні та цільові фонди* (місцеві ради можуть створювати резервні фонди для непередбачених витрат та цільові фонди для фінансування конкретних проєктів), *міжбюджетні трансферти* (включають дотації, субсидії та субвенції, які надаються

⁶⁰ Використання інструментів місцевої влади під час дій воєнного демократичного стану – роз’яснення. *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/en/news/16695> (дата звернення: 24.08.2024).

з державного бюджету для фінансування делегованих повноважень та інвестиційних проєктів), комунальна власність⁶¹;

3) **програми розвитку**. Розробка та реалізація місцевих програм розвитку є важливим інструментом діяльності місцевих рад в Україні. Ці програми спрямовані на досягнення конкретних цілей у різних сферах життєдіяльності громади, таких як соціально-економічний розвиток, інфраструктура, охорона здоров'я, освіта та екологія. Прикладами місцевих програм є, наприклад, програми соціально-економічного розвитку, що спрямовані на покращення економічних показників, створення нових робочих місць, розвиток інфраструктури або екологічні програми, що включають заходи з охорони навколишнього середовища, зменшення забруднення, озеленення територій тощо⁶²;

4) **комісії та робочі групи**. Комісії та робочі групи є важливими інструментами діяльності місцевих рад в Україні. Вони допомагають ефективно організовувати роботу ради, вивчати питання, розробляти проєкти рішень та залучати громадськість до процесу ухвалення рішень. Розрізняють постійні комісії та тимчасові контрольні комісії. **Постійні комісії** створюються для попереднього розгляду та підготовки питань, які виносяться на сесії ради. Вони можуть займатися різними сферами, такими як бюджет, економіка, соціальна політика, освіта, охорона здоров'я, екологія тощо. Основні функції постійних комісій включають: вивчення та аналіз питань, що належать до їх компетенції; підготовку проєктів рішень ради; контроль за виконанням рішень ради та її виконавчих органів тощо. **Тимчасові контрольні комісії** створюються для розслідування та перевірки конкретних питань або ситуацій. Вони мають тимчасовий характер і діють до завершення поставлених перед ними завдань. **Робочі групи** можуть створюватися постійними комісіями для підготовки проєктів рішень або вивчення окремих питань. До складу робочих груп можуть

⁶¹ Крутько М. А. Місцевий бюджет як елемент бюджетної та фінансової системи України: правові аспекти. *Приватне та публічне право*. 2022. № 1. С. 56–60.

⁶² Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради : монографія. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2021. 80 с.

входити представники громадськості, науковці та фахівці. Основні завдання робочих груп: підготовка аналітичних матеріалів і рекомендацій; розробка проєктів рішень; проведення консультацій та громадських обговорень⁶³;

5) **електронні сервіси**. Ці сервіси передбачають використання сучасних технологій для надання послуг населенню, зокрема через портали електронних послуг. Вони сприяють підвищенню прозорості, ефективності та залученню громадян до процесу ухвалення рішень. Основними з них є: електронні петиції, електронний документообіг, портали відкритих даних (місцеві ради публікують інформацію про свою діяльність, бюджети, рішення та інші важливі дані на спеціальних порталах відкритих даних), електронні кабінети громадян, через які вони можуть отримувати адміністративні послуги, подавати заяви та отримувати інформацію про стан їх розгляду через електронні кабінети тощо;

6) **контроль та аудит**. Контроль та аудит є важливими інструментами діяльності місцевих рад, які забезпечують прозорість, ефективність та законність їхньої роботи. Основними видами контролю є внутрішній та зовнішній контроль⁶⁴. Внутрішній контроль здійснюється самими органами місцевого самоврядування для перевірки відповідності їхньої діяльності встановленим стандартам і нормативам; включає фінансовий контроль, контроль за виконанням рішень ради та контроль за діяльністю комунальних підприємств. Зовнішній контроль проводиться державними органами, такими як Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України. Вони перевіряють ефективність використання бюджетних коштів та законність рішень місцевих рад. Іншими формами контролю є: фінансовий аудит, діяльність

⁶³ Процедурні питання організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади: практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад / Асоціація міст України за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. Київ, 2018. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/62/mod2web.pdf>

⁶⁴ Козачок І. В. Місце та роль фінансового контролю органами місцевого самоврядування в системі фінансового контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Вип. 58. Т. 2. С. 34.

наглядових рад, контрольно-ревізійні комісії, тимчасові комісії тощо⁶⁵.

Основною формою діяльності сільських, селищних, міських рад є **сесії**. **Сесія місцевої ради** – це офіційне засідання представницького органу місцевого самоврядування, на якому обговорюються та приймаються рішення з питань, що стосуються місцевої громади. Сесія складається з **пленарних засідань ради**, а також **засідань постійних комісій ради**⁶⁶. В окремих наукових працях поняття «сесія» ототожнюється з «пленарним засіданням», так само як і в практиці роботи деяких органів місцевого самоврядування ці поняття сприймаються як тотожні. Дійсно, без чіткого законодавчого визначення складно знайти межі між цими категоріями. Проте сесія не є окремою процедурою, сесія – це певний період часу, протягом якого відповідна рада реалізує свої повноваження як представницький орган місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення, а пленарні засідання слід розглядати лише як складову частину сесії відповідної місцевої ради⁶⁷.

Є певні особливості проведення першої сесії місцевої ради, а також районних та обласних рад, що пов'язані з новообраним головою та депутатами відповідної ради, які повинні обрати виконавчий комітет та призначити посадових осіб ради. Ці особливості визначені у статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування». Найдоречніше розглянути загальні правила проведення другої та всіх наступних сесій представницьких органів місцевого самоврядування.

Сесія ради скликається:

1) відповідним *головою ради* в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру

⁶⁵ Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: аналіз окремих положень нормативно-правових актів. *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/en/news/16241>

⁶⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶⁷ Кириченко Ю. М. Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 288.

у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць;

2) у разі *немотивованої відмови* сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради сесія скликається: сільської, селищної, міської ради – *секретарем сільської, селищної, міської ради*; районної у місті, районної, обласної ради – відповідно заступником голови районної у місті, районної ради чи першим заступником, заступником голови обласної ради;

3) сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради повинна бути також скликана за *пропозицією не менш як однієї третини депутатів* від загального складу відповідної ради, *виконавчого комітету* сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради – також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або *голови відповідної місцевої державної адміністрації*⁶⁸.

Сесія місцевої ради як основна форма її діяльності характеризується певними складовими:

1. **Порядок денний.** Сесія має визначений порядок денний, який заздалегідь затверджується. Це список питань, що будуть розглянуті під час засідання. Формування порядку денного сесії місцевої ради належить до компетенції голови ради. Згідно зі Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», саме голова ради забезпечує підготовку проєктів рішень, які виносяться на розгляд ради. Наприклад, відповідно до регламенту Львівської міської ради, порядок денний сесії ради формує міський голова не пізніше як за *10 днів до початку сесії* після проведення консультацій з колегією ради та відповідно до:

- пропозицій секретаря Ради;
- пропозицій виконавчого комітету;
- пропозицій, внесених у порядку місцевих ініціатив та громадських слухань;

⁶⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

– пропозицій депутатських фракцій, постійних комісій, депутатів ради⁶⁹.

2. **Кворум.** Для проведення сесії необхідна присутність певної кількості депутатів, що називається кворумом. Без кворуму рішення, прийняті на сесії, можуть бути визнані недійсними. Відповідно до частини 12 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування», сесія ради є повноважною, якщо в її пленарному засіданні бере участь *більше половини депутатів від загального складу ради*.

3. **Обговорення та голосування.** Під час сесії депутати обговорюють питання порядку денного та приймають рішення шляхом голосування. *Пропозиції щодо питань на розгляд ради* можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян (частина 13 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Не пізніше як на другій сесії затверджується **регламент роботи відповідної ради**, а також положення про постійні комісії ради (частина 14 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування»)⁷⁰.

4. **Рішення та резолюції.** Результатом сесії є прийняті рішення, які можуть бути у формі **постанов, рішень чи резолюцій**, що мають обов’язкову силу на відповідній території.

5. **Гласність.** Сесії місцевих рад, як правило, є відкритими для громадськості, що забезпечує прозорість діяльності місцевого самоврядування. Сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Пленарне засідання ради транслюється в мережі

⁶⁹ Участь у пленарних засіданнях. Інформаційний портал депутатів Львівської міської ради : вебсайт. URL: <https://www.lvivrada.gov.ua/gromadska-uchast/vystupy-na-sesii>

⁷⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

«Інтернет» у режимі реального часу, крім випадків розгляду питань, що містять інформацію з обмеженим доступом⁷¹.

Таким чином, сесії місцевої ради є ключовим елементом місцевого самоврядування, оскільки саме тут ухвалюються рішення, що впливають на розвиток і функціонування місцевої громади⁷².

Разом з тим ефективна робота органу місцевого самоврядування неможлива без затвердження і виконання регламенту відповідної ради. **Регламент місцевої ради** визначає порядок організації роботи ради, включаючи формування депутатських фракцій, постійних комісій, підготовку та проведення сесій, а також процедуру внесення та розгляду проєктів рішень⁷³. Регламент місцевої ради, як правило, містить норми щодо деталізованого порядку скликання чергових та позачергових сесій ради, проведення пленарних засідань, порядку створення та діяльності постійних комісій, депутатських фракцій та груп, підготовку проєктів рішень ради тощо. Контроль за дотриманням регламенту покладається на міського голову, секретаря ради та постійні комісії ради⁷⁴.

Окремої уваги заслуговує питання рішень органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування», рада в межах своїх повноважень приймає **нормативні та інші акти у формі рішень**⁷⁵.

За загальним правилом рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення *більшістю депутатів від загального складу ради*. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова,

⁷¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

⁷² Панчишин Р. І. Окремі аспекти проведення муніципальної реформи у європейських державах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 713.

⁷³ Регламент роботи Української міської ради. *Українська громада* : офіційний вебсайт. URL: <http://umr.gov.ua/reglament-roboti/ukrainska-miska-rada/> (дата звернення: 24.08.2024).

⁷⁴ Там само.

⁷⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос.

Зі загального правила є виняток, згідно з яким рішення ради щодо безоплатної передачі земельної ділянки комунальної власності у приватну власність (крім земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян, та випадків передачі земельної ділянки власнику розташованого на ній жилого будинку, іншої будівлі, споруди) приймається **не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради**.

Рішення ради приймаються відкритим **поіменним голосуванням**, окрім випадків, у яких рішення приймаються таємним голосуванням. Результати поіменного голосування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». На офіційному вебсайті ради розміщуються в день голосування і зберігаються протягом необмеженого строку всі результати поіменних голосувань. Результати поіменного голосування є невід'ємною частиною протоколу сесії ради.

Таємне голосування передбачено законом при вирішенні головно кадрових питань, зокрема:

- обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради;
- прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови;
- обрання голови районної, районної в місті, обласної ради та їхніх заступників;
- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;
- внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Рішення сільської, селищної, міської ради у **п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено** сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення **двома третинами депутатів** від загального складу ради, воно набирає чинності.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру **набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення**, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

В актах та проєктах актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом.

5.4. Організація діяльності сільського, селищного, міського голови.

Правовий статус та повноваження старости

Сільський, селищний або міський голова є ключовою посадовою особою місцевого самоврядування в Україні. Основні функції та обов'язки голови визначено статтею 42 Закону України «Про місцеве самоврядування». До основних функцій голови місцевої ради належать такі:

- **представництво громади.** Голова представляє інтереси громади в стосунках з іншими органами влади, підприємствами, установами та організаціями;

- **організація роботи ради.** Голова забезпечує підготовку та проведення сесій ради, підписує її рішення та контролює їх виконання. Голова ради скликає та головує на засіданнях ради та виконавчого комітету. Він забезпечує підготовку порядку денного та контроль за виконанням рішень ради;

– **виконавчі функції.** Голова очолює виконавчий комітет ради, організовує його роботу та координує діяльність виконавчих органів ради;

– **адміністративні повноваження.** Голова видає розпорядження в межах своїх повноважень, які є обов’язковими для виконання на території громади;

– **забезпечення законності.** Голова забезпечує дотримання Конституції та законів України, прав і свобод громадян на території громади.

Ці функції роблять голову важливою фігурою в системі місцевого самоврядування, відповідальною за розвиток і добробут громади.

Повноваження новообраного сільського, селищного, міського голови починаються з моменту складення ним **присяги** на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. Повноваження сільського, селищного, міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії новообраної сільської, селищної, міської ради, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

У разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв’язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює **секретар відповідної сільської, селищної, міської ради**, крім випадків дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» або Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути **припинені достроково**, що має наслідком звільнення його з посади. Не пізніш як на п’ятнадцятий день після звільнення з посади або смерті сільського, селищного, міського голови особа, яка на цей час відповідно до закону здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови,

звертається до Верховної Ради України з клопотанням щодо призначення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови.

Повноваження сільського, селищного, міського голови вважаються достроково припиненими у разі:

- його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;
- припинення його громадянства;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;
- відкликання з посади за народною ініціативою;
- визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;
- його смерті⁷⁶.

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені також у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану». Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав можуть бути припинені достроково ***за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради***, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

⁷⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Повноваження сільського, селищного, міського голови визначено частиною 4 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування» – це, зокрема, представницькі, організаційні, кадрові, правотворчі, адміністративні, виконавчі та інші його повноваження, як-от:

1) забезпечує здійснення повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

2) організує в межах роботи відповідної ради та її виконавчого комітету;

3) підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

4) вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

5) вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;

6) вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;

7) здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;

8) скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;

9) забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;

10) призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;

11) скликає загальні збори громадян за місцем проживання;

12) забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;

13) є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

14) представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

15) звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

16) укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;

17) веде особистий прийом громадян;

18) забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань тощо⁷⁷.

Сільський, селищний, міський голова *несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень*.

Взагалі взаємодія посадових осіб органів місцевого самоврядування з територіальною громадою в умовах розвитку демократичного місцевого самоврядування є вкрай необхідною і проявляється у двох формах: **безпосередній та опосередкованій**. Так, до безпосередньої форми роботи сільського, селищного, міського голови з представниками відповідної територіальної громади можна віднести: прийом громадян; розгляд звернень громадян; звіт сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою; інформування про свою діяльність через засоби масової інформації.

Організація ж роботи сільського, селищного, міського голови з населенням опосередковано здійснюється через його заступників, помічників, референтів, громадські приймальні,

⁷⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

депутатський корпус, а також через виконавчі органи ради (виконавчий комітет, відділи, управління тощо) та органи самоорганізації населення⁷⁸.

Здійснюючи надані повноваження, сільський, селищний, міський голова є **підзвітним, підконтрольним і відповідальним** перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова **щорічно звітує** відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради.

Сільський, селищний, міський голова **не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою** на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Сільський, селищний, міський голова в межах своїх повноважень видає **розпорядження**.

До організаційної форми роботи головної посадової особи територіальної громади віднесено й **інформування** відповідним головою громадян про свою діяльність через засоби масової інформації, а саме: регулярні зустрічі з журналістами, виступи на телебаченні, в радіоефірі, періодиці, а також застосовуючи новітні інформаційні технології, зокрема всесвітню мережу «Інтернет», що допоможе проаналізувати думку громадян, їхнє ставлення до заходів, які здійснюють органи та посадові особи місцевого самоврядування, і тих питань, які торкаються інтересів всієї територіальної громади або окремого її члена⁷⁹.

⁷⁸ Кириченко Ю. М. Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 289.

⁷⁹ Там само. С. 290.

Ще однією важливою посадовою особою в системі місцевого самоврядування є староста громади, що представляє інтереси жителів села або селища в об'єднаній територіальній громаді. **Староста громади** – це нова посада в системі місцевого самоврядування України, яка з'явилася в результаті адміністративно-територіальної реформи.

Староста – це посадова особа місцевого самоврядування, інституція, створена в 2015 році для того, щоб інтереси всіх жителів сіл і селищ у територіальних громадах були належним чином представлені в адміністративному центрі громади, де фактично розташовані органи місцевого самоврядування. Староста – це той, хто опікується, щоб соціальні, побутові та інші потреби жителів старостинського округу були задоволені, щоб питання місцевого значення вирішувалися швидко та зрозуміло із залученням до цього процесу самих же жителів. Для цього староста здійснює комунікацію між владою та жителями старостинського округу. Староста має робоче місце на території свого старостинського округу та наділений низкою повноважень⁸⁰.

Староста виступає посередником між громадою та місцевою владою, забезпечуючи комунікацію та вирішення проблем. Він організовує різні заходи в селі, відслідковує проблеми громади та пропонує варіанти їх вирішення. Староста бере участь у контролі за станом благоустрою та використанням об'єктів комунальної власності. Староста обирається жителями старостинського округу на п'ять років і є членом виконавчого комітету ради об'єднаної громади за посадою⁸¹.

Хоча староста і голова ради є важливими фігурами в місцевому самоврядуванні, їхні функції відрізняються. Голова ради є політичним лідером громади, він очолює раду і представляє її інтереси. Староста ж є виконавцем рішень ради, він відповідає за організацію роботи виконавчого органу.

⁸⁰ Статус та повноваження старости : посібник для старост старостинських округів. Проект «Підтримка належного врядування в місцевих громадах як частина реформи децентралізації». URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/523790.pdf> (дата звернення: 26.08.2024).

⁸¹ Там само.

Правовий статус старости визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та іншими законами України. Окрім законодавчих норм та відповідних підзаконних актів, правовий статус старости додатково регламентується локальними нормативними актами:

- положенням про старосту, що затверджується рішенням відповідної місцевої ради;
- посадовою інструкцією (прямо на законодавчому рівні не передбачена для посади старости, але на практиці часто затверджується).

Староста затверджується у відповідному старостинському окрузі сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу⁸². Кандидатура старости відповідного старостинського округу, не підтримана сільською, селищною, міською радою, не може бути повторно внесена для затвердження в цьому старостинському окрузі протягом поточного скликання відповідної сільської, селищної, міської ради.

Староста працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради. На старосту поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені законом для сільського, селищного, міського голови.

Старостинський округ утворюється відповідною сільською, селищною, міською радою у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів (як виняток, може утворюватися

⁸² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

у складі одного або декількох населених пунктів, на території якого (яких) проживає не менше 200 жителів). Отож староста:

1) уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу. Бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради;

3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу, на засіданнях органів самоорганізації населення, що діють у межах відповідного старостинського округу;

4) сприяє жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру);

5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;

6) бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

7) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їхніх посадових осіб;

8) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної

громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

9) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

10) бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю;

11) отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їхніх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі;

13) здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та іншими законами України.

При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові. Староста не рідше одного разу на рік, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений сільською, селищною, міською радою термін **звітує про свою роботу** перед такою радою, жителями старостинського округу. Заслуховування звіту старости перед жителями старостинського округу відбувається на відкритій зустрічі, у спосіб, що дає можливість жителям старостинського округу поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції.

Важливим є те, що всі базові положення щодо організації роботи старости має визначати саме **Положення про старосту**. Тому обов'язковим є відображення всього спектру повноважень і статусу старости, його завдань, умов та організації роботи, напрямів та переліку суб'єктів взаємодії для ефективного виконання старостою своєї роботи. Староста мусить досконало знати Положення про старосту та користуватися ним у будь-якій ситуації під час здійснення своїх

повноважень. Органи місцевого самоврядування мають забезпечити максимальне інформування всіх зацікавлених суб'єктів про зміст Положення про старосту (жителів округу, депутатів тощо) з метою ознайомлення з переліком повноважень, прав та обов'язків старости⁸³.

Як бачимо, під час здійснення старостою своїх функцій та повноважень він має право обирати, в який спосіб йому діяти. Враховуючи те, що у процесі своєї діяльності перед ним постають різноманітні цілі та завдання, отже, й варіанти цих дій можуть бути різними, тобто вони можуть проявлятися в різноманітних формах, а «вдале використання всього арсеналу форм діяльності, адекватне поєднання різних елементів форми безпосередньо впливає і на ефективність управління»⁸⁴.

5.5. Організація діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Як уже зазначалося, **виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад**, відповідно до статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування», є:

- виконавчі комітети ради;
- відділи, управління ради;
- інші створювані радами виконавчі органи⁸⁵.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є **підконтрольними і підзвітними відповідним радам**, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

⁸³ Статус та повноваження старости : посібник для старост старостинських округів. Проект «Підтримка належного врядування в місцевих громадах як частина реформи децентралізації». URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/523790.pdf> (дата звернення: 26.08.2024).

⁸⁴ Кириченко Ю. М. Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 287.

⁸⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, виконавчий орган ради може не створюватися, а його функції здійснює сільський голова одноособово. Глава 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає детальний перелік **власних та делегованих повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування** у різних сферах суспільного життя. Зокрема, повноваження виконавчих органів розподілено на такі групи:

- у сфері соціально-економічного і культурного розвитку;
- в галузі бюджету, фінансів і цін;
- щодо управління комунальною власністю;
- у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- у галузі будівництва;
- у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності;
- у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- у сфері соціального захисту населення;
- в галузі зовнішньоекономічної діяльності;
- в галузі оборонної роботи;
- щодо організації та забезпечення цивільного захисту;
- щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- реєстрації місця проживання фізичних осіб;
- щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- у сфері надання безоплатної первинної правничої допомоги;
- щодо відзначення державними нагородами України, тощо⁸⁶.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є **виконавчий комітет**

⁸⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету⁸⁷. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету місцевої ради затверджується радою за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі:

- сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради;
- заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради;
- керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету;
- керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради;
- органу з питань містобудування та архітектури;
- інших осіб⁸⁸.

Сільська, селищна, міська рада за пропозицією сільського, селищного, міського голови може прийняти рішення про вхідження **старост** до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою.

Очолює виконавчий комітет місцевої ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради – **голова відповідної ради**. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

Виконавчий комітет ради є **підзвітним і підконтрольним раді**, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради **не можуть входити депутати** відповідної ради, крім секретаря ради⁸⁹.

⁸⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁸⁸ Там само.

⁸⁹ Там само.

Згідно зі статтею 52 Закону України «Про місцеве самоврядування», виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради:

1) попередньо розглядає та схвалює проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, прогноз місцевого бюджету, проект місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

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

3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами та головою.

Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його **засідання**. Засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності – його заступником *в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць*, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада в межах затверджених нею структури і штатів **може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень**, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є **підзвітними і підконтрольними раді**, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної

у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради функціонують відповідно до **положень**, що затверджуються відповідною радою.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень **приймає рішення**. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні **більшістю голосів** від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

У разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він **може зупинити дію** цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, **можуть бути скасовані відповідною радою**.

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються **регламентом відповідної ради** та **Положенням про постійні комісії**, що затверджується радою з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо реалізації повноважень ради у здійсненні державної регуляторної політики постійними комісіями відповідної ради.

Депутати працюють у постійних комісіях на **громадських засадах**. Постійні комісії є **підзвітними раді та відповідальними перед нею**.

Постійні комісії обираються радою **на строк її повноважень** у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією.

До складу постійних комісій **не можуть бути обрані**:

- сільський, селищний, міський голова;
- секретар сільської, селищної, міської ради;

- голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їхні заступники.

Компетенція постійних комісій охоплює таке:

- попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету;

- вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради;

- розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань;

- виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями;

- попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань;

- вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їхніх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їхніх посадових осіб;

- здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради;

- мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їхніх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде **засідання комісії**, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організовує роботу з реалізації висновків і рекомендацій комісії.

Засідання постійної комісії скликається за потреби і є обов'язковим, якщо в ньому бере участь понад половина депутатів від загального складу комісії.

Засідання постійної комісії *трансляється в мережі «Інтернет»* у режимі реального часу та підлягає відеофіксації

з подальшим зберіганням та оприлюдненням відеозапису засідання.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують **висновки і рекомендації**. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Проекти порядку денного засідань постійної комісії ради, висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є **відкритими та оприлюднюються** і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Рекомендації постійних комісій підлягають **обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями**, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають **звіти і пропозиції** на розгляд ради.

Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, **закрито**. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою.

Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію⁹⁰.

⁹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

5.6. Організація діяльності та повноваження районних та обласних рад

Відповідно до частини 4 статті 140 Конституції України, органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради⁹¹.

Із положень Основного Закону можна зробити висновок, що до складу районної, обласної ради, так само як і місцевої ради, входять **депутати**, які обираються жителями району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Очолює районну та обласну раду **голова**, що обирається відповідною радою. Голова відповідної ради очолює виконавчий апарат ради⁹².

Обласні та районні ради, відповідно до частини 2 статті 143 Конституції України, **мають такі повноваження**:

- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання;

- затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання;

- вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Отож зрозуміло, що обласні та районні ради є органами, які мають вагомі повноваження у сфері формування та роз-

⁹¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

⁹² Там само.

поділу бюджетних коштів, що відповідно ставить у залежність від них органи місцевого самоврядування місцевого рівня⁹³.

Повноваження обласних і районних рад визначаються також Законом України «Про місцеве самоврядування» та охоплюють широкий спектр питань місцевого значення, таких як:

- розробка та затвердження місцевих бюджетів;
- управління комунальною власністю;
- організація надання адміністративних послуг;
- забезпечення соціального захисту населення;
- охорона здоров'я, освіта, культура;
- благоустрій територій;
- екологічна безпека.

У зв'язку з дуалізмом влади на обласному та районному рівнях, повноваження обласних і районних рад поділяють на **виключні** й ті, які вони **делегують** обласним і районним державним адміністраціям. Чітке розмежування повноважень між цими органами є важливим для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування.

Питання, які вирішуються районними й обласними радами **виключно на їхніх пленарних засіданнях**, можна класифікувати за певними критеріями⁹⁴.

Кадрові повноваження:

- обрання голови відповідної ради та його заступників, звільнення їх з посади;
- утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;
- утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї;
- затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності;
- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку;

⁹³ Долженков О., Гжибовська Т. Статус обласних рад у системі здійснення місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 2 (83). С. 148.

⁹⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

- внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Правотворчі:

- прийняття рішення щодо проведення консультативно-го опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів територіальних громад;

- затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки району, області;

- прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування;

- укладення та схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва;

- прийняття рішень про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань;

- затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради.

У фінансово-економічній сфері:

- прийняття рішень щодо фінансування діяльності органів міжтериторіального та транскордонного співробітництва;

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку;

- розгляд прогнозів відповідно районних, обласних бюджетів, затвердження таких бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;

- розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

- встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад.

У сфері земельних відносин та природокористування:

- вирішення питань про продаж, передачу в оренду, під заставу об'єктів комунальної власності або прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, що забезпечують спільні потреби територіальних громад;

- вирішення питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад;
- вирішення питань регулювання земельних відносин;
- вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення;
- встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення;
- внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури.

Адміністративні та контрольно-наглядові повноваження:

- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;
- прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;
- заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій;
- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;
- прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їхніх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їхніх органів;
- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території.

Повноваження у сфері національної безпеки та оборони:

- здійснення заходів щодо підготовки населення України до участі в русі національного спротиву в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- забезпечення проведення заходів щодо популяризації служби у військовому резерві;
- підготовки територіальної оборони та населення України до участі в русі національного спротиву відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання тощо.

Обласні та районні ради можуть делегувати частину своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, що включає:

- підготовку проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку території;
- сприяння інвестиційній діяльності;
- затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту;
- організацію охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування;
- забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму;
- підготовку і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону;
- сприяння розвитку молодіжної інфраструктури, молодіжних центрів, інших суб'єктів молодіжної роботи;
- забезпечення функціонування системи енергетично-го менеджменту; розроблення та реалізацію місцевих енергетичних планів та середньострокових цільових програм з їх виконання⁹³.

Організаційними формами роботи обласних і районних рад є:

- пленарні засідання;
- діяльність у постійних комісіях.

⁹³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Постійні комісії ради займаються попереднім розглядом питань, що виносяться на пленарні засідання, та контролем за виконанням рішень ради. Комісії можуть бути створені за різними напрямками, такими як бюджет, соціально-економічний розвиток, комунальна власність.

Виконавчий апарат ради забезпечує організаційне, правове, інформаційне, аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів та депутатів. Апарат ради утворюється відповідною радою і діє на підставі положення, затвердженого радою.

Рішення обласних і районних рад в Україні приймаються на їхніх пленарних засіданнях і є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Проекти рішень готуються постійними комісіями ради, виконавчим апаратом ради або іншими уповноваженими органами. Проекти рішень обговорюються на пленарних засіданнях ради, після чого проводиться голосування. Прийняті рішення оприлюднюються на офіційних вебсайтах рад або в інших офіційних виданнях. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість депутатів від загального складу ради.

Тимчасом у сучасних політико-правових та економічних умовах функціонування обласних і районних рад в Україні стикається з низкою проблем, які впливають на їхню ефективність. Зокрема, ці органи не мають гарантованої фінансової стабільності. Районні бюджети часто не мають достатніх власних доходів, що ускладнює фінансування навіть базових видатків. Це призводить до залежності від субвенцій з обласних бюджетів або звернень до громад за фінансовою підтримкою⁹⁶.

Ще однією проблемою є певна обмеженість у повноваженнях. За умови відсутності конституційного положення про наявність виконавчих органів у районних та обласних радах (існування яких відповідало би вимогам ч. 2 ст. 3 Хартії місцевого самоврядування)⁹⁷, місцеве самоврядування

⁹⁶ Лукашук М. Підвішене питання районних рад. *Українська правда* : вебсайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/09/22/7420966/>

⁹⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

на регіональному рівні носить декларативний характер, а більшість важелів впливу концентруються в руках місцевих адміністрацій, тобто державної виконавчої влади.

Позбавлення районних та обласних рад права утворювати власні виконавчі органи є суттєвим порушенням принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування, зокрема непідпорядкованості органів місцевого самоврядування іншим суб'єктам влади. Будь-який адміністративний контроль за їхньою діяльністю може здійснюватися лише з метою забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування⁹⁸.

Стосовно цієї ситуації Рада Європи у Рекомендації № 102 (2001) однозначно вказує: «Щодо виконавчих органів місцевих та регіональних влад важливо, щоб усі місцеві та регіональні ради, з містами Київ та Севастополь включно, аж до внесення необхідних поправок до Конституції, мали свої власні виконавчі органи та адміністрації (штат працівників). Це може вважатися конкретним втіленням статей 3.2 та 6.1 ЄХМС»⁹⁹.

Однією з особливостей сучасної моделі організації державної виконавчої влади та самоврядування на місцях є те, що місцеві органи державної виконавчої влади створені не тільки для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а й беруть на себе також певний обсяг повноважень зі здійснення управління відповідними районами та областями. Це зумовило виникнення складної проблеми як у законодавчому аспекті, так і в практичній реалізації – проблеми розмежування функцій та повноважень між органами місцевих державних адміністрацій та органами самоврядування. Необхідно підкреслити, що між радами різних рівнів немає прямої підпорядкованості, так само як немає її між радами та держадміністраціями у сфері реалізації власних повноважень. Одночасно існує проблема чіткого розмежування функцій між обласними, районними радами та місцевими

⁹⁸ Удосконалення конституційних засад системи місцевого самоврядування в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень : вебсайт. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika>

⁹⁹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

державними адміністраціями. Це призводить до дублювання функцій та неефективного використання ресурсів¹⁰⁰.

Відсутність власних джерел доходів є ще однією вагомою проблемою у функціонуванні районних і обласних рад. Адже такі ці ради фактично не мають власних податкових надходжень, що обмежує їхню фінансову незалежність. Це ускладнює реалізацію місцевих програм та проектів. Згідно з частинами 2, 3 статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування», районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання. Складання і схвалення прогнозів районних і обласних бюджетів, складання і виконання відповідних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації згідно з Бюджетним кодексом України¹⁰¹.

Отож вищевикладене свідчить про те, що актуальності набуває потреба у вдосконаленні законодавчої бази для забезпечення автономії місцевих бюджетів та розширення повноважень рад. Це включає необхідність внесення змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів.

Питання для самоперевірки

1. Яким є правове регулювання місцевого самоврядування в Україні?
2. Чому територіальна громада є основою місцевого самоврядування?
3. Назвіть основні функції місцевого самоврядування.
4. Охарактеризуйте систему місцевого самоврядування в Україні.

¹⁰⁰ Цабека А. В. Делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Держава та регіони*. 2020. № 2 (68). С. 109.

¹⁰¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Охарактеризуйте адміністративно-правовий статус сільського, селищного, міського голови.
6. Хто такий староста громади, які інструменти впливу він має?

Список використаних і рекомендованих джерел

Основні нормативно-правові акти

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
5. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

Додаткова література

1. Воронов М. М. Актуальні питання правового регулювання інституту старости в Україні: теорія та практика. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2021. № 1. С. 14–20. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/231931/235264>
2. Кириченко Ю. М. Статут територіальної громади як ефективний засіб локальної саморегуляції та самоуправління. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2020. № 3 (69). С. 18–22.
3. Марченко В. Системи місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації влади в Україні. *Міжнародний науковий журнал юриспруденції та філософії*. 2023. Т. 2. № 2. С. 86–94.

4. Панчишин Р. І. Окремі аспекти проведення муніципальної реформи у європейських державах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 712–714.
5. Скоморовський О. М. Особливості реалізації місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 608–609. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2022/147.pdf

Розділ 6

**ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

**6.1. Поняття та принципи
добровільного об'єднання територіальних громад**

В результаті ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» розпочався процес створення об'єднаних територіальних громад. ***Добровільне об'єднання територіальних громад (ОТГ)*** – це адміністративно-територіальна одиниця в Україні, утворена внаслідок об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Добровільне об'єднання територіальних громад – це процес, за яким кілька суміжних територіальних громад (сіл, селищ, міст) об'єднуються в одну адміністративно-територіальну одиницю. Це об'єднання здійснюється на основі добровільності та з урахуванням інтересів жителів цих громад¹.

Добровільне об'єднання територіальних громад – це дієздатні жителі кількох сіл, селищ, міст, а також добровільне приєднання до них жителів, які з власного бажання погодилися в межах одного регіону спільно вирішувати територіальні, комунальні, соціальні, демократичні та інші інтереси і потреби з питань місцевого значення в межах Конституції і законів України².

¹ Гайдар М. Є. До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол. : Г. І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Одеса : Гельветика, 2019. Вип. 83. С. 21–28. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/33a3a6a9-fc0b-4a6c-bbf8-fad66fc9d24d/content>

² Спасів Н. Я. Об'єднана територіальна громада як новітній суб'єкт місцевого самоврядування: наукове пізнання. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*. 2019. Вип. 33. С. 209–211. URL: <https://ej.journal.kspu.edu/index.php/ej/article/view/148/143>

Ознаками добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є:

- а) дієздатність жителів села, селища, міста;
- б) добровільна згода на їхнє об'єднання в межах одного регіону;
- в) спільні територія, інтереси, комунальна власність, сплата податків, соціальна взаємодія, участь у реалізації безпосереднього і представницького народовладдя тощо;
- г) самостійне вирішення питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Нормативним підґрунтям функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні є низка законодавчих актів, що забезпечують правові рамки для створення та діяльності ОТГ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (статті 140–146 визначають основи місцевого самоврядування, в тому числі право громад на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах закону).

2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. (визначає правовий статус органів місцевого самоврядування, їхні повноваження, права і обов'язки, а також організаційні основи функціонування ОТГ).

3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. (регулює процедуру створення ОТГ, визначає порядок об'єднання громад, а також права та обов'язки новоутворених громад).

4. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. (встановлює механізми співробітництва між громадами, що дозволяє ОТГ об'єднувати ресурси для вирішення спільних проблем або реалізації спільних проєктів).

5. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. (забезпечує основи для розробки та реалізації регіональних стратегій розвитку, які враховують інтереси ОТГ).

6. Постанови Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова КМУ від 08.04.2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» та інші постанови, що уточнюють процедури і критерії утворення та функціонування ОТГ).

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» визначає основні принципи та напрями реформи децентралізації, яка включає створення та розвиток ОТГ).

Ці нормативно-правові акти забезпечують комплексний підхід до формування та розвитку об'єднаних територіальних громад, сприяючи створенню ефективної системи місцевого самоврядування в Україні.

Дослідження принципів об'єднання територіальних громад передбачає аналіз нормативних матеріалів та праць певних науковців з приводу децентралізації муніципальної публічної влади в Україні, характеристику ознак і визначення принципів³. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких **принципів**:

- 1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;
- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- 6) прозорості та відкритості;
- 7) відповідальності⁴.

Принцип конституційності та законності є одним із основних принципів добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. Він передбачає, що всі процеси об'єднання повинні відповідати Конституції України та чинному законодавству.

³ Бровко Н. І., Поляруш-Сафроненко С. О. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. *Legal Bulletin*. 2021. Вип. 3–4. С. 10–17. URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/7407/1/Pryntsypy_dobroviln.pdf

⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

Цей принцип гарантує, що об'єднання громад здійснюється на законних підставах, з дотриманням прав і свобод громадян. *Це включає:*

- відповідність Конституції: всі рішення та дії щодо об'єднання повинні відповідати Основному Закону країни;
- дотримання законів: процес об'єднання має відповідати всім чинним законам, включаючи спеціальні закони про місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій.

Цей принцип забезпечує правову основу для створення нових адміністративно-територіальних одиниць та сприяє стабільності і передбачуваності в процесі децентралізації⁵.

Принцип конституційності добровільного ОТГ характеризується такими ознаками:

- а) визначається конституційними нормами;
- б) є комплексом корінних засад, ідеями сутності, змісту та форми конституційно-правового регулювання;
- в) формується на основі добровільності, державної підтримки та відповідальності.

Принцип законності передбачає відправні засади, незаперечні фундаментальні вимоги, які лежать в основі формування норм права щодо поведінки учасників правових відносин. Названий принцип розкриває сутність законності як режиму суспільно-політичного життя в демократичній правовій державі⁶.

Дотримання принципу добровільності означає таке:

- місцеві громади вирішують питання кількості населених пунктів, які ввійдуть до об'єднаної громади;
- визначення конкретних населених пунктів, готових до об'єднання, з урахуванням географічних, релігійних, історико-культурних та інших особливостей;
- встановлення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади з огляду на економічну активність населеного пункту і розвиток його інфраструктури (також місцеві

⁵ Бровко Н. І., Поляруш-Сафроненко С. О. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. *Legal Bulletin*. 2021. Вип. 3–4. С. 10–17. URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BAU/7407/1/Pryntsypy_dobroviln.pdf

⁶ Там само.

громади ініціюють таке об'єднання)⁷. З практичної точки зору доцільним є визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, що включає громади суміжних сіл, селищ і міст (суб'єктів добровільного об'єднання), тих населених пунктів (сіл, селищ і міст), які й до об'єднання виконували функції адміністративних центрів. Відповідні населені пункти мають порівняно кращу інфраструктуру, кадрову спроможність та інвестиційну привабливість⁸.

Принцип економічної ефективності об'єднаних територіальних громад передбачає, що процес об'єднання має сприяти економічному розвитку та підвищенню якості життя мешканців громад. Основними аспектами цього принципу вважаються:

- оптимізація ресурсів: об'єднання дає змогу більш ефективно використовувати фінансові, матеріальні та людські ресурси, зменшуючи витрати на адміністративні послуги та управління;
- підвищення інвестиційної привабливості: великі об'єднані громади можуть залучати більше інвестицій завдяки кращій інфраструктурі та більшій кількості ресурсів;
- економія масштабу: об'єднані громади можуть досягати економії масштабу, що допомагає знижувати витрати на надання публічних послуг;
- покращення якості послуг: завдяки об'єднанню громади можуть забезпечити більш якісні та доступні послуги для своїх мешканців.

Цей принцип спрямований на створення фінансово спроможних і самодостатніх громад, які можуть ефективно управляти своїми ресурсами та забезпечувати сталий розвиток⁹.

⁷ Лозинська Т. М., Малько Ю. С., Іваніна О. В. Коментарі до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р. № 157-VIII. Полтава : ПБВ ПДАА, 2015. 16 с. URL: <https://initiative.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96-%D0%B4%D0%BE-%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A3.pdf>

⁸ Там само.

⁹ Бровко Н. І., Поляруш-Сафроненко С. О. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. *Legal Bulletin*. 2021. Вип. 3–4. С. 10–17. URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/7407/1/Pryntsypy_dobroviln.pdf

Принцип державної підтримки об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні базується на таких ключових аспектах, як:

- фінансова допомога: держава надає фінансову підтримку новоствореним ОТГ, що дає можливість їм бути самостійними учасниками бюджетних відносин. Це включає субвенції та дотації, які регламентуються бюджетним законодавством;
- методична підтримка: держава забезпечує розробку правових основ, методик, поширення практик і надання методичних рекомендацій щодо розроблення проєктів документів, що виникають у процесі об'єднання;
- кадрове забезпечення: підтримка включає також кадрове забезпечення, що допомагає новоствореним громадам ефективно функціонувати;
- інфраструктурні проєкти: держава фінансує інфраструктурні проєкти, які сприяють розвитку ОТГ на початкових етапах після об'єднання¹⁰.

Ці заходи спрямовані на створення самодостатніх і фінансово незалежних громад, що є основним завданням реформи децентралізації в Україні.

Принцип повсюдності місцевого самоврядування передбачає, що місцеве самоврядування здійснюється на всій території України без винятків. Це означає, що немає територій, які не підпадають під юрисдикцію територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування.

За цим принципом, всі територіальні громади мають рівні права та можливості для управління своїми справами, незалежно від їхнього розташування чи розміру. Це сприяє більш ефективному управлінню ресурсами та розвитку інфраструктури на місцевому рівні¹¹.

¹⁰ Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 178–182. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/6/32.pdf>

¹¹ Євсюкова О.О. Система принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правова необхідність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=830>

Принцип повсюдності місцевого самоврядування є важливим для розвитку громад з **кількох причин**, зокрема це:

- рівні можливості: забезпечує рівні права та можливості для всіх громад, незалежно від їхнього розташування чи розміру. Це сприяє справедливому розподілу ресурсів і послуг;
- ефективне управління: дозволяє громадам самостійно вирішувати місцеві питання, що підвищує ефективність управління та оперативність прийняття рішень;
- залучення громадян: сприяє активній участі громадян у процесах управління, що підвищує рівень довіри до місцевої влади та сприяє розвитку громадянського суспільства;
- розвиток інфраструктури: дає змогу громадам самостійно планувати та реалізовувати інфраструктурні проекти, що відповідають їхнім потребам та пріоритетам;
- фінансова незалежність: сприяє фінансовій самостійності громад, що дає можливість їм ефективніше використовувати власні ресурси та залучати додаткові інвестиції.

Цей принцип є підґрунтям для створення самодостатніх, активних і розвинутих громад, що вважається ключовою метою реформи децентралізації в Україні.

Прозорість та відкритість діяльності об'єднаних територіальних громад – важливі принципи, що сприяють ефективному управлінню та підвищенню довіри громадян. Ось кілька ключових аспектів:

- доступ до інформації: громадяни мають право на доступ до повної, об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування. Це включає публікацію бюджетів, звітів про виконання програм та інших важливих документів;
- громадські обговорення: відкритість передбачає можливість громадян брати участь у формуванні та реалізації місцевої політики через громадські обговорення, слухання та консультації;
- електронні сервіси: використання електронних платформ для надання послуг та взаємодії з громадянами сприяє підвищенню прозорості та зручності доступу до інформації;
- антикорупційні заходи: прозорість допомагає зменшити ризики корупції, забезпечуючи відкритість процесів прийняття рішень та використання бюджетних коштів.

Цей принцип є основою для створення довіри між громадянами та органами місцевого самоврядування, що сприяє розвитку громад і підвищенню якості життя.

Принцип відповідальності об'єднаних територіальних громад полягає в тому, що громади мають самостійно вирішувати питання місцевого значення, забезпечуючи при цьому ефективне управління та розвиток своєї території, що *включає*:

- фінансову відповідальність: ОТГ повинні ефективно використовувати бюджетні кошти, забезпечуючи прозорість та підзвітність;

- адміністративну відповідальність: громади мають забезпечувати якісне надання адміністративних послуг своїм мешканцям;

- соціальну відповідальність: ОТГ повинні сприяти соціальному розвитку, забезпечуючи доступ до освіти, медицини та інших соціальних послуг;

- екологічну відповідальність: громади мають дбати про збереження навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів.

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

1. У складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування¹².

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр¹³. Ст. 4 Закону України «Про об'єднання територіальних громад» не суперечить вказаному Закону, оскільки означає не просто об'єднання громад зі збереженням

¹² Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

¹³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0#Text>

представницьких органів місцевої влади, а їх укрупнення навколо єдиного адміністративного центру і, отже, втрату свого статусу адміністративних центрів населених пунктів громад, діючих до об'єднання¹⁴.

2. Територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися¹⁵. Об'єднанню підлягають лише території суміжних громад, отже, у складі об'єднаної територіальної громади не може бути анклавів.

3. Об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області¹⁶. Реально об'єднання територіальних громад не торкнеться зміни статусу адміністративно-територіальних одиниць країни, якими за Конституцією України є Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища, села. Також не порушується адміністративно-територіальний устрій країни на обласному рівні, зміниться лише територіальна організація влади базового рівня – кількість місцевих рад суттєво зменшиться за рахунок об'єднання громад переважно у сільській місцевості. В окремих випадках можливе об'єднання суміжних територіальних громад, що адміністративно віднесені до різних районів однієї області. У такому разі обласна рада може підготувати подання до Верховної Ради України про зміну меж району¹⁷.

4. При прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади¹⁸.

¹⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

¹⁶ Там само.

¹⁷ Там само.

¹⁸ Там само.

Саме це положення Закону вимагає найбільш уважного і виваженого ставлення керівництва обласних державних адміністрацій до побажань мешканців населених пунктів щодо об'єднання громад. Неприпустимим є тиск на сільські громади, що різняться, наприклад, за віросповіданням чи культурно-етнічними ознаками. Особливо це важливо для прикордонних районів, де поруч на території однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня розташовані населені пункти з компактним проживанням угорців, білорусів, греків, росіян тощо. Етнічна й релігійна належність не обов'язково є перешкодою для об'єднання, опір може виникнути й з інших причин, але його подолання потребує мудрості, терпіння та часу¹⁹.

5. Якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання²⁰. Консолідація ресурсів об'єднаної територіальної громади і підвищення їхньої бюджетної спроможності внаслідок бюджетної децентралізації матимуть позитивний вплив на життєзабезпечення громад. Акумуляція коштів дозволить реалізувати більш складні проекти, такі як енергозбереження, розвиток альтернативної енергетики, модернізація комунальних підприємств, технічне обладнання лікарень. Водночас слід розуміти, що питання вибору пріоритетів залишається конфліктним, необхідно бути готовим до ситуації «перетягування ковдри» мешканцями колишніх територіальних громад і знаходити аргументи для пояснення доцільності вибору об'єкта фінансування з точки зору суспільної користі та перспектив розвитку всієї об'єднаної громади²¹.

¹⁹ Лозинська Т. М., Малько Ю. С., Іваніна О. В. Коментарі до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р. № 157-VIII. Полтава : ПБВ ПДАА, 2015. 16 с. URL: <https://initiative.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96-%D0%B4%D0%BE-%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A3.pdf>

²⁰ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

²¹ Лозинська Т. М., Малько Ю. С., Іваніна О. В. Коментарі до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р.

6. Об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області. Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Найменування об'єднаної територіальної громади зазвичай є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром²². Це робиться для збереження історичної та культурної ідентичності регіону.

6.2. Порядок добровільного об'єднання територіальних громад

Порядок добровільного об'єднання територіальних громад в Україні визначає процес і механізм, згідно з якими територіальні громади можуть об'єднуватися на основі згоди всіх учасників об'єднання. **Основна мета цього процесу** – оптимізація адміністративного поділу, підвищення ефективності управління і покращення якості надання послуг на місцевому рівні.

Порядок добровільного об'єднання територіальних громад – це встановлені законодавством України правила і процедури, які регулюють процес об'єднання місцевих територіальних одиниць на основі згоди всіх сторін. Об'єднання

№ 157-VIII. Полтава : PBB ПДАА, 2015. 16 с. URL: <https://initiative.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96-%D0%B4%D0%BE-%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A3.pdf>

²² Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

передбачає, що кілька окремих територіальних громад, зокрема сіл, селищ або міст, об'єднуються для створення нової, більшої адміністративної одиниці. Це може бути зроблено для покращення управлінської ефективності, оптимізації використання ресурсів та надання послуг на місцевому рівні.

Цей процес регулюється Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». **Можна виділити головні етапи і складові частини цього порядку:**

- ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ;
- порядок підготовки проєктів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та створення спільної робочої групи;
- підготовка рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- порядок схвалення рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- утворення об'єднаної територіальної громади та реорганізація органів місцевого самоврядування²³.

Етап 1. Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути (ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»):

- 1) сільський, селищний, міський голова;
- 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;
- 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади)²⁴.

²³ Потапенко С. Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України. *Право України*. 2021. № 12. С. 226–241. URL: file:///C:/Users/Accountant/Downloads/article-pravoukr-pravo_2021_12-2021-12-pravo_2021_12-s16.pdf

²⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити:

1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, зі зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

Сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться **протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції**. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

Порядок проведення громадського обговорення з питань регулюється сільською, селищною, міською радою²⁵.

Етап 2. Порядок підготовки проєктів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та створення спільної робочої групи (ст. 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад **надсилає пропозицію про таке об'єднання** сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади.

Сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться **протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції**. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад і делегування представника до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди²⁶.

²⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

²⁶ Там само.

У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проєктів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується. Утворення спільної робочої групи є **початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад**. Спільна робоча група готує проєкти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад²⁷.

Етап 3. Підготовка рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Проєкти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити:

1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування;

3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Організаційні заходи насамперед стосуються створення обов'язкових інфраструктурних об'єктів для надання публічних послуг, **зокрема:**

– облаштування приміщення для органу місцевого самоврядування об'єднаної громади з урахуванням додаткових функцій управління фінансами та комунальною власністю, містобудівною діяльністю, освітою, охороною здоров'я, культурою, соціальним захистом населення;

²⁷ Герасименко О. В., Семен І. В. Територіальна громада як базова ланка місцевого самоврядування в публічному управлінні. *Сучасна парадигма публічного управління* : матеріали І Міжнародної науково-практ. конф. (м. Львів, 17–18 жовтня 2019 р.) / за наук. ред. А. В. Стасишина. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019. С. 14–17. URL: https://repository.mu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/4640/1/terr_konf_2021_267.pdf

- облаштування поліклініки (амбулаторії), лікарні широкого профілю;
- облаштування приміщення для територіального Центру соціального захисту;
- облаштування приміщення для Центру надання адміністративних послуг;
- облаштування окремої будівлі для органів правопорядку;
- облаштування приміщення для органів державної влади (пенсійного фонду, центру зайнятості, казначейства, реєстрації актів цивільного стану та майнових прав);
- облаштування приміщення для пожежної частини.

У процесі створення відповідної інфраструктури об'єднана територіальна громада може розраховувати на фінансову допомогу держави, яка надається у вигляді субвенції згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної громади²⁸.

Етап 4. Порядок схвалення рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад (ч.ч. 2–10 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом **60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення** (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проєктів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад.

Питання про схвалення проєкту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом **30 днів з дня його внесення на їх розгляд** та з урахуванням результатів громадського обговорення²⁹.

²⁸ Лозинська Т. М., Малько Ю. С., Іваніна О. В. Коментарі до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р. № 157-VIII. Полтава : ПБВ ПДАА, 2015. 16 с. URL: <https://initiative.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96-%D0%B4%D0%BE-%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A3.pdf>

²⁹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад **у п'ятиденний строк** подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом **10 робочих днів з дня отримання проекту рішення** щодо добровільного об'єднання територіальних громад готує відповідний висновок, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад³⁰.

У разі встановлення невідповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання у порядку, передбаченому Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішень про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, звертається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської,

³⁰ Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі : навчальний посібник / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, В. С. Колтун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ, 2017. 129 с. URL: https://duikt.edu.ua/uploads/l_1161_17528239.pdf

селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку³¹.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом **10 робочих днів з дня отримання рішень** про добровільне об'єднання територіальних громад у разі їх відповідності висновку, передбаченому частиною четвертою цієї статті, звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

Про таке звернення Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація одночасно інформує Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, відповідні обласні ради, відповідні ради, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад.

Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. У такому разі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації.

Утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує³².

Етап 5. Утворення об'єднаної територіальної громади та реорганізація органів місцевого самоврядування (ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання

³¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

³² Там само.

територіальних громад» з **дня набрання чинності рішеннями всіх рад**, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку³³.

Повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, **завершуються в день набуття повноважень** сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

Після завершення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, їхні виконавчі комітети продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету. Протягом зазначеного строку сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, очолює такі виконавчі комітети та входить до їх персонального складу³⁴.

Після завершення повноважень сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу сільської ради у територіальній громаді, що увійшла до об'єднаної територіальної громади, відповідні функції одноособово виконує сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, з дня набуття ним повноважень до затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою персонального складу її виконавчого комітету.

Об'єднана територіальна громада є правонаступником усього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

³³ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

³⁴ Формування та шляхи створення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації : хрестоматія / за заг. ред. Г. В. Ортіної. Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2019. 410 с. URL:<http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/6861/1/%D0%9E%D0%A2%D0%93%20%281%29.pdf>

У разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну ОТГ все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою³⁵.

З дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною ОТГ, здійснюється **реорганізація відповідних юридичних осіб** – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, та розміщених поза адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи – сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади. Після **завершення реорганізації відповідні юридичні особи** – сільські, селищні, міські ради припиняються у визначеному законодавством порядку³⁶.

Юридична особа – сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків всіх юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою. Найменування представницького органу місцевого самоврядування ОТГ як юридичної особи складається з частини, яка є похідною від власного найменування населеного пункту, визначеного її адміністративним центром, у формі прикметника та відповідного загального найменування представницького органу місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада).

³⁵ Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі : навчальний посібник / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, В. С. Колтун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ, 2017. 129 с. URL: https://duikt.edu.ua/uploads/l_1161_17528239.pdf

³⁶ Формування та шляхи створення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації: хрестоматія / за заг. ред. Г. В. Ортіної. Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2019. 410 с. URL: <http://elartsatu.edu.ua/bitstream/123456789/6861/1/%D0%9E%D0%A2%D0%93%20%281%29.pdf>

З дня затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною ОТГ, персонального складу її виконавчого комітету здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб – виконавчих комітетів відповідних сільських, селищних, міських рад, розміщених поза адміністративним центром ОТГ, шляхом їх приєднання до юридичної особи – виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади. **Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи** – виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад припиняються у порядку³⁷.

Найменування виконавчого органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади як юридичної особи складається з відповідного загального найменування виконавчого органу місцевого самоврядування (виконавчий комітет, управління, відділ тощо) та повного найменування відповідного представницького органу місцевого самоврядування у родовому відмінку.

Реорганізація юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих комітетів у випадках, передбачених цим Законом, здійснюється без повідомлення про неї органу, що здійснює державну реєстрацію, а також без збирання вимог кредиторів, отримання їхньої згоди. Під час проведення реорганізації юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих комітетів повноваження з управління справами таких юридичних осіб здійснює сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою³⁸.

За поданням сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою, відповідна сільська, селищна, міська рада може утворити комісії для забезпечення виконання таким головою повноважень з управління справами юридичних осіб, що реорганізуються.

³⁷ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

³⁸ Дрешпак В. М., Липовська Н. А. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів. *Аспекти публічного управління*. 2015. Вип. 3 (4). С. 45–54. URL: <https://doi.org/10.15421/151532>

Після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, їхніх виконавчих комітетів, сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу сільської ради територіальної громади, що увійшла до об'єднаної територіальної громади, видані ними нормативно-правові акти, невиконані акти індивідуальної дії зберігають чинність на відповідних територіях і для відповідних осіб. Сільська, селищна, міська рада, обрана об'єднаною територіальною громадою, її виконавчий комітет можуть вносити зміни, визнавати такими, що втратили чинність, або скасовувати акти відповідних органів місцевого самоврядування та посадових осіб³⁹.

Бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням особливостей. Сільська, селищна, міська рада, обрана об'єднаною територіальною громадою, може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільськими, селищними, міськими радами, обраними територіальними громадами, що об'єдналися.

До завершення періоду окремого виконання бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, функції головних розпорядників, розпорядників бюджетних коштів територіальних громад, що об'єдналися, продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою, інших керівників бюджетних установ⁴⁰.

До завершення періоду окремого виконання бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, функції місцевих фінансових органів територіальних громад, **що об'єдналися, здійснюють:**

1) відповідні місцеві фінансові органи, створені до об'єднання територіальних громад;

³⁹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

⁴⁰ Лозинська Т. М., Малько Ю. С., Іваніна О. В. Коментарі до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р. № 157-VIII. Полтава : ПБВ ПДАА, 2015. 16 с. URL: <https://initiative.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96-%D0%B4%D0%BE-%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A3.pdf>

2) сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, якщо у відповідних територіальних громадах місцеві фінансові органи не були створені відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою. Бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством.

Державна реєстрація припинення юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих комітетів шляхом приєднання здійснюється на підставі заяви, поданої сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою, або уповноваженою ним особою суб'єкту державної реєстрації⁴¹.

Державна реєстрація припинення шляхом приєднання юридичних осіб – виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, які забезпечують окреме виконання бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, здійснюється не раніше затвердження бюджету об'єднаної територіальної громади.

Юридична особа – сільська, селищна, міська рада, її виконавчий комітет є такою, що припинилася, з дня внесення запису про її припинення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань⁴².

Державна реєстрація змін до відомостей про юридичну особу – сільську, селищну, міську раду, обрану об'єднаною

⁴¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

⁴² Лозинська Т. М., Малько Ю. С., Іваніна О. В. Коментарі до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р. № 157-VIII. Полтава : ПБВ ПДАА, 2015. 16 с. URL: <https://initiative.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96-%D0%B4%D0%BE-%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A3.pdf>

територіальною громадою, її виконавчий комітет, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, здійснюється на підставі заяви, поданої сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою, або уповноваженою ним особою.

У разі якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшли територіальні громади, розташовані на територіях суміжних районів:

1) рішення Центральної виборчої комісії про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів;

2) загальний склад відповідних районних рад з цієї підстави не змінюється;

3) депутати відповідних районних рад продовжують здійснювати свої повноваження до набуття повноважень депутатами районної ради наступного скликання, крім випадків, що передбачені законодавством;

4) районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність об'єднаних територіальних громад, що утворюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ та майна цих установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України. До завершення такого процесу передачі фінансування бюджетних установ, що здійснювалося за рахунок районних бюджетів, продовжує здійснюватися за рахунок відповідних районних бюджетів⁴³.

Якщо до призначення чергових виборів до районних рад Верховна Рада України не прийняла рішення про зміну меж відповідних районів, території яких мають зазнати змін внаслідок утворення об'єднаної територіальної громади, виборці, які належать до такої об'єднаної територіальної

⁴³ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

громади, реалізують своє право обирати депутатів районної ради району, на території якого розташований адміністративний центр цієї об'єднаної територіальної громади. Вибори депутатів таких рад організовуються і проводяться в порядку, визначеному Законом України «Про місцеві вибори», з урахуванням таких особливостей:

1) загальний склад районної ради району, на території якого не розташований адміністративний центр об'єднаної територіальної громади, та кількість виборчих округів, що мають бути утворені на території відповідного району, визначаються без урахування виборців, які належать до об'єднаної територіальної громади на території цього району, та відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

2) загальний склад районної ради району, на території якого розташований адміністративний центр об'єднаної територіальної громади, та кількість виборчих округів, що мають бути утворені на території відповідного району, визначаються з урахуванням виборців, які належать до такої об'єднаної територіальної громади і проживають на території суміжних районів, та відповідних адміністративно-територіальних одиниць⁴⁴.

6.3. Порядок добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад

Порядок добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад – це встановлений законом процес, за допомогою якого окремі територіальні громади можуть добровільно приєднуватися до вже існуючих об'єднаних територіальних громад. Цей порядок регулює правила і процедури, які забезпечують законність і ефективність такого приєднання, включаючи етапи обговорення, ухвалення рішення та реалізації адміністративних змін. **Основна мета цього процесу** – розширення меж ОТГ з метою покращення управлінських та адміністративних функцій, оптимізації ресурсів і підвищення якості надання послуг місцевому населенню.

⁴⁴ Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>

Стаття 8¹ Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює детальний порядок і процедуру, за якою територіальні громади можуть приєднатися до вже наявної об'єднаної територіальної громади.

Ініціювання добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є важливим етапом у процесі децентралізації та реформування місцевого самоврядування. Це дає змогу громадам об'єднуватися для підвищення ефективності управління та поліпшення якості надання публічних послуг.

Добровільно приєднатися до об'єднаної територіальної громади, визнаної спроможною відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», має право суміжна сільська, селищна територіальна громада, яка відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області належить до цієї об'єднаної територіальної громади⁴⁵.

Ініціаторами добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади можуть бути різні суб'єкти, які мають законне право розпочати цей процес. **Основними суб'єктами, які можуть бути ініціаторами, є:**

- сільський, селищний або міський голова, що може виступити ініціатором приєднання та запропонувати розглянути це питання на сесії місцевої ради;
- не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Сільський, селищний голова повинен поетапно забезпечити:

- вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади та її громадське обговорення, яке **проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції**. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної

⁴⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади;

- після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади надсилає пропозицію до сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, до якої є намір приєднатися.

Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади **на наступній сесії розглядає пропозицію** щодо ініціювання добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади та за результатами розгляду приймає рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади або про відмову в наданні такої згоди. Після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне приєднання сільський, селищний або міський голова вживає заходів для підготовки проекту рішення.

Відповідно до частини 2 статті 8² Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», **проект рішення повинен включати такий зміст:**

- найменування територіальної громади, яка має намір приєднатися, із зазначенням відповідних населених пунктів;
- найменування об'єднаної територіальної громади, до складу якої є намір приєднатися;
- план організаційних заходів щодо добровільного приєднання⁴⁶.

Надалі питання про схвалення проекту рішення розглядається відповідними радами **протягом 30 днів з дня** його внесення. Схвалені проекти рішень подаються до Ради міністрів Автономної Республіки Крим або обласної державної адміністрації для надання висновку щодо відповідності Конституції та законам України. Відповідний висновок готується **протягом 10 робочих днів** і затверджується постановою Ради міністрів або розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

⁴⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

У разі відповідності проекту рішення Конституції та законам України відповідні ради на наступній сесії **приймають рішення про добровільне приєднання**. У разі невідповідності проекту рішення Конституції та законам України **проект повертається на доопрацювання**. Припинення повноважень сільської, селищної ради та сільського, селищного голови після приєднання територіальної громади до об'єднаної територіальної громади має свої особливості, які визначаються законодавством України, зокрема визначені ст. 8³ Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴⁷.

Автоматичне припинення повноважень. Після ухвалення рішення про приєднання територіальної громади до ОТГ повноваження сільської чи селищної ради та сільського або селищного голови припиняються автоматично. Це пов'язано з тим, що після приєднання громада стає частиною ОТГ, яка вже має свої органи місцевого самоврядування.

Передача повноважень. Усі функції та повноваження органів місцевого самоврядування (сільської, селищної ради, сільського, селищного голови) передаються органам ОТГ. Зокрема, це стосується управління майном, бюджетними ресурсами, земельними питаннями тощо.

Адаптація до нових умов. Працівники апарату сільської або селищної ради, яка приєдналася до ОТГ, можуть бути переведені до органів ОТГ, або ж їхні повноваження припиняються. Це залежить від потреби ОТГ у відповідних спеціалістах та наявності вакансій.

Правонаступництво. Об'єднана територіальна громада стає правонаступником прав та обов'язків територіальної громади, що приєдналася. Це означає, що всі правочини, зобов'язання та майнові питання передаються новому адміністративному утворенню.

Завершення юридичних процедур. Після припинення повноважень сільської, селищної ради та голови необхідно провести відповідні юридичні процедури для ліквідації цих органів та передачі їхніх справ, майна та інших активів до ОТГ.

⁴⁷ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

6.4. Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад

Ключовим питанням процесу децентралізації через об'єднання територіальних громад стало закріплення на законодавчому рівні принципу державної підтримки об'єднання територіальних громад. Він гармонійно балансує з конституційним принципом гарантування місцевого самоврядування, адже проведення процесу об'єднання територіальних громад без загальнодержавного ресурсу в сучасних умовах є неможливим⁴⁸. Принцип державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад охоплює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову допомогу територіальним громадам, що виявили бажання об'єднатися (приєднатися до об'єднаних громад)⁴⁹.

Організаційну підтримку та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад та приєднанню до об'єднаних територіальних громад забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

Організаційна підтримка ОТГ включає:

- консультативну допомогу: надання консультативних послуг місцевим громадам на всіх етапах процесу об'єднання, починаючи від підготовки документів і закінчуючи розробкою стратегії розвитку;

- сприяння у встановленні партнерських відносин: сприяння у встановленні партнерських відносин між об'єднаними громадами та іншими суб'єктами господарювання, громадськими організаціями та міжнародними донорами⁵⁰.

⁴⁸ Сергієнко А. Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 178–181. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/6/32.pdf>

⁴⁹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

⁵⁰ Сергієнко А. Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 178–181. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/6/32.pdf>

Інформаційно-просвітницька підтримка ОТГ передбачає:

- проведення семінарів та тренінгів: організацію навчальних заходів для місцевих посадовців, депутатів та активних громадян з метою підвищення їхньої кваліфікації та знань щодо процесу об'єднання та подальшого розвитку громади;
- розповсюдження інформаційних матеріалів: створення та поширення інформаційних матеріалів, таких як брошури, відеоролики, вебсайти, які пояснюють переваги об'єднання, порядок проведення процедури та інші важливі аспекти.

Методичне забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад, визначення обсягів та форми підтримки здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування.

Під методичною підтримкою ОТГ розуміється:

- розробка методичних рекомендацій: створення методичних рекомендацій та інструкцій, які допомагають місцевим органам влади ефективно виконувати свої повноваження та вирішувати повсякденні завдання;
- моніторинг та оцінка ефективності: здійснення моніторингу процесу об'єднання та оцінки ефективності наданої підтримки з метою виявлення проблемних питань та внесення відповідних корективів⁵¹.

Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною за умови її утворення в порядку, передбаченому Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області як адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних

⁵¹ Сергієнко А. Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 178–181. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/6/32.pdf>

громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, якщо інше не встановлено українським законодавством⁵².

Якщо рада об'єднаної територіальної громади прийняла рішення про відмову у наданні згоди на добровільне приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої об'єднаної територіальної громади спроможною. Основним у підтримці в об'єднанні та діяльності територіальної громади є фінансова допомога через фінансування виборів, реєстрацію нових утворень, проведення роз'яснювальної роботи тощо.

Держава здійснює **фінансову підтримку** добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

До фінансової підтримки ОТГ належать:

- субвенції на розвиток інфраструктури: об'єднані громади отримують кошти на будівництво та ремонт доріг, шкіл, лікарень, культурних центрів та інших об'єктів соціальної інфраструктури;
- підтримка проектів місцевого розвитку: фінансування ініціатив місцевих громад, спрямованих на вирішення актуальних проблем регіону;
- компенсація втрачених доходів: у перші роки після об'єднання громади можуть відчувати певні фінансові труднощі. Держава компенсує частину втрачених доходів, щоб забезпечити стабільне функціонування новоствореної ОТГ⁵³.

⁵² Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

⁵³ Дурман М. О. Державна фінансова підтримка громад як інструмент стимулювання місцевого розвитку (на прикладі державного бюджету на 2021 рік). *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 21. С. 35–40. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2021/21-2021/9.pdf>

Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді вносяться Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією за поданням сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади Кабінету Міністрів України не пізніше 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки⁵⁴. Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.

Загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається законом про Державний бюджет України. Порядок надання субвенцій з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам встановлюється Кабінетом Міністрів України⁵⁵.

Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, як і в інших областях України, є частиною процесу децентралізації. Він передбачає створення об'єднаних територіальних громад з метою підвищення ефективності управління, економічного розвитку та покращення якості надання послуг населенню. Основними ***цільми перспективного плану*** є:

- оптимізація адміністративного устрою: створення громад на основі економічної спроможності та доступності адміністративних послуг;
- залучення інвестицій: формування сприятливих умов для залучення інвестицій через розвиток інфраструктури та поліпшення управління;
- підвищення рівня життя населення: забезпечення якісних соціальних, медичних та освітніх послуг для населення;
- раціональне використання ресурсів: ефективний розподіл бюджетних і природних ресурсів між громадами.

⁵⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

⁵⁵ Там само.

Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим передбачає організацію ефективного територіального устрою через створення об'єднаних територіальних громад. Однак реалізація цього плану в АР Крим поки що залишається викликом через тимчасову окупацію півострова російською федерацією. Незважаючи на це, український уряд продовжує розробляти нормативні документи та підготовку до реалізації таких планів у майбутньому.

У статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначається, що перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію Автономної Республіки Крим, області⁵⁵.

Методика формування спроможних територіальних громад розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, та затверджується Кабінетом Міністрів України⁵⁶.

Методика формування спроможних територіальних громад розробляється на основі законодавчих актів та рекомендацій уряду України з метою створення ефективних і життєздатних об'єднаних територіальних громад. Ця методика визначає основні критерії, підходи та процедури для об'єднання громад, забезпечуючи їхню спроможність до виконання функцій місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення сталого розвитку об'єднаних територіальних громад, підвищення якості життя їхніх жителів та покращення ефективності місцевого самоврядування.

Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується

⁵⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

⁵⁷ Там само.

Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації і спрямований на створення спроможних об'єднаних територіальних громад, здатних ефективно управляти своїми ресурсами та забезпечувати якісні послуги для населення.

Питання для самоперевірки

1. Назвіть основні принципи добровільного об'єднання територіальних громад.
2. Хто виступає суб'єктом добровільного об'єднання територіальної громади?
3. Які основні умови добровільного об'єднання територіальних громад?
4. Який порядок підготовки проєктів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад?
5. Охарактеризуйте територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування.

Список використаних і рекомендованих джерел

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0#Text>
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
4. Про співробітництво територіальних громад : Закон від України від 17.06.2014 р. № 1508-18. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF/paran10#n10>

6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Додаткова література

1. Гайдар М. До питання поняття об'єднаної територіальної громади в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 87–91. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.3.2019.14>
2. Потапенко С. Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України. *Право України*. 2021. № 12. С. 226–241. URL: file:///C:/Users/Accountant/Downloads/article-pravoukr-pravo_2021_12-2021-12-pravo_2021_12-s16.pdf
3. Стрижак Є. Ю. Особливості об'єднаної територіальної громади як суб'єкта бюджетних правовідносин. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 3. С. 144–149. URL: http://apnl.dnu.in.ua/3_2021/25.pdf
4. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі : навчальний посібник / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, В. С. Колтун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ, 2017. 129 с. URL: https://duikt.edu.ua/uploads/l_1161_17528239.pdf
5. Формування та шляхи створення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації : хрестоматія / за заг. ред. Г. В. Оптіної. Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2019. 410 с. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/6861/1/%D0%9E%D0%A2%D0%93%20%281%29.pdf>

Розділ 7

**ОРГАНІЗАЦІЯ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ**

**7.1. Адміністративні послуги,
що надаються місцевими органами публічної влади,
як різновид публічних послуг**

Україна, перебуваючи в складі тоталітарної радянської системи багато десятиліть, зазнала істотного гальмування у розвитку багатьох інститутів її правової системи, зокрема й наданні публічних послуг. Ставши незалежною державою і обравши демократичний, правовий та соціальний вектор розвитку, наша країна почала активно модернізувати сферу публічних послуг. І варто зазначити, що в цьому напрямі відбулося чимало позитивних зрушень.

По-перше, проблема надання публічних послуг стала постійним об'єктом наукових досліджень учених різних спеціальностей; по-друге, прийнято базове законодавство, що регулює окремі питання надання публічних послуг; по-третє, по всій території держави відкрито безліч ЦНАПів, що максимально наближують окремі послуги до споживача; по-четверте, на державному і муніципальному рівні ведеться постійна робота щодо вдосконалення сучасної системи організації надання публічних послуг. Незважаючи на це, наукове та інформаційне забезпечення системи надання публічних послуг, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу їх надання постійно потребує удосконалення.

Проблематика встановлення співвідношення між категоріями і термінами, якими окреслюють публічно-сервісну діяльність держави, певною мірою була предметом наукових досліджень таких вчених, як В. Авер'янов, І. Голосніченко, І. Коліушко, В. Тимошук та ін. Натомість у юридичній літературі

досі бракує робіт, у яких би аналізувався взаємозв'язок між адміністративними послугами та іншими подібними й тождешними поняттями, що позначають сервісне спрямування діяльності публічної адміністрації, та механізмом їх надання. Проблема набуває особливої актуальності за умов адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу.

Теорію публічних послуг сформовано на основі досвіду таких держав, як Великобританія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, де з 1980-х років відбулася зміна пріоритетів у формі та засадах відносин між громадянами і владою. Світова та європейська практики свідчать, що інститут надання публічних послуг є чітко налагодженим механізмом, який віддзеркалює демократизм системи державного устрою і спрямований на підвищення якості життя населення, раціональне та ефективне вирішення проблем громадян. У багатьох зарубіжних країнах надання державних, муніципальних, публічних, управлінських, адміністративних послуг визначено в процесі адміністративної реформи, тому що воно є однією з основних форм відносин громадян і влади, за якої держава є постачальником цих послуг¹.

З часу отримання незалежності у вітчизняному законодавстві використовували різноманітні терміни, такі як «управлінські», «адміністративні», «державні» та «публічні» послуги, якими намагалися окреслити певні складові владно-розпорядчої діяльності органів публічної влади. Часто ці послуги у чинному законодавстві вживаються як синоніми.

Характеристика поняття «послуги» залежить від того, представники якої науки чи дисципліни її здійснюють. Адже зміст цього поняття буде мати певні відмінності залежно від публічної чи приватної сфери, виду економічних відносин, матеріального чи нематеріального вираження, суб'єктів та об'єктів відносин тощо.

Варто зазначити, що в основі категорії «публічні послуги» має бути «публічний інтерес». Концепція публічного інтересу є основоположною для сучасного адміністративного права

¹ Чечель А. О., Омелянович Р. А. Державне управління у сфері надання адміністративних послуг: європейський досвід. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 280.

більшості країн світу. Але ані законодавчого, ані однозначного доктринального визначення цього абстрактного та масштабного за змістом поняття сьогодні немає. Через це визначення публічного інтересу відбувається в різних політико-правових та соціально-економічних умовах по-різному. Завдання публічної адміністрації – самостійно встановити, в чому полягає інтерес суспільства у заданий момент його функціонування, та реалізувати його у взаємовідносинах з приватними особами. Як зазначав В. Авер'янов, «ефективне і вільне здійснення прав людини, формування системи виконавчої влади, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народові та національним інтересам – є одними з головних ознак демократичного суспільства і правової держави»².

Іншими словами, публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів усього суспільства і окремих громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання владних повноважень³. Таким чином, можна припустити, що публічний інтерес цілої соціальної спільноти і держави має збігатись, і це виражений через законодавство правомірний інтерес усього або домінуючої частини суспільства.

Різноманіття підходів щодо характеристики послуг, які надаються органами публічної влади, можна спостерігати не тільки в науці, але й у правотворчості. Так, у *Концепції адміністративної реформи в Україні від 1998 р.* зазначається, що «виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі **управлінських, послуг**»⁴.

² Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 126.

³ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2013. С. 489.

⁴ Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади 2006 року закріплено таке: «послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу **публічних послуг**»⁵.

Сьогодні про послуги, що надаються органами публічної влади фізичним чи юридичним особам, згадано у багатьох законах України, насамперед «Про громадянство», «Про громадські об'єднання», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про імміграцію», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про адміністративні послуги», «Про Національну поліцію», «Про стандартизацію», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про адміністративну процедуру» та безлічі інших.

На думку Т. Серьогіної, основу визначення поняття «публічні послуги» складають такі їх основні ознаки:

- суб'єктом надання виступає орган публічної влади;
- є результатом процесів діяльності здійснення владних повноважень;
- потенційно не передбачає отримання прибутку;
- спрямовані на вирішення інтегрованих потреб;
- право на отримання визначається законом⁶.

Виходячи з перелічених ознак вчена зазначає, що «публічна послуга» – це результат діяльності публічних органів, спрямований на вирішення пов'язаних між собою публічної та конкретної особистої потреби, право на отримання якої

⁵ Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. С. 168–170.

⁶ Серьогіна Т. В. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні засади : дис. ... д-ра наук з держ. управл. : 25.00.01 / Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків, 2021. С. 85.

визначається /має визначатися законом⁷. Дослідниця публічних послуг С. Чаусовська виділяє такі їх ознаки:

- спрямованість на задоволення певних потреб фізичних та юридичних осіб;
- надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;
- надаються під час особистого контакту зі заявником;
- мають нематеріальний характер та чітку адресну спрямованість;
- є невід’ємними від суб’єктів надання послуги;
- мають соціальну значимість;
- зумовлені публічним інтересом;
- забезпечені фінансовими ресурсами від будь-яких типів публічних інституцій;
- принципи і процедури надання послуг закріплені в нормативно-правових актах⁸.

Центром політико-правових реформ запропоновано таку класифікацію послуг, що надаються органами публічної влади:

- державні послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами і організаціями;
- муніципальні послуги (у Великобританії їх називають «громадськими послугами»), що надаються органами місцевого самоврядування (громадами) та комунальними (муніципальними) підприємствами, установами і організаціями;
- публічні послуги – державні і муніципальні послуги (послуги публічної влади);
- адміністративні послуги – державні і муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам⁹.

⁷ Серьогіна Т. В. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні засади : дис. ... д-ра наук з держ. управл. : 25.00.01 / Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків, 2021. С. 87.

⁸ Чаусовська С. І. Поняття публічних послуг та їх класифікація. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2017. № 1 (57). С. 102–108.

⁹ Стратегія реформи «Адміністративні послуги та їх цифровізація «Україна після перемоги». 2030. *Центр політико-правових реформ* : вебсайт. URL: <file:///C:/Users/%D0%BF%D0%BA/Downloads/UA-Strategy-Administrative-Services-.pdf>

Узагальнюючи сучасні теоретико-правові підходи до визначення публічних послуг, доречно зазначити, що це послуги, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, а також підприємствами, установами та організаціями, які перебувають у їхньому управлінні. Вони можуть бути державними або муніципальними залежно від суб'єкта, що їх надає.

Дефініція «публічні послуги» об'єднує найширше розуміння різноманітних послуг, що надаються державою або місцевими органами влади громадянам та юридичним особам. Це можуть бути послуги з охорони здоров'я, надання освіти, транспортні та соціальні послуги, фінансові послуги і страхування, правоохоронні послуги та власне адміністративні послуги, а також інші послуги, спрямовані на задоволення потреб усіх членів суспільства.

В Україні існує розгалужена система суб'єктів, які надають публічні послуги. Це, зокрема, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, різноманітні державні та комунальні підприємства та установи, а також неприбуткові громадські організації та приватні компанії, що отримали делеговані повноваження на надання певних послуг відповідно до законодавства.

Водночас потрібно розмежовувати інститути «публічних послуг» та «адміністративних послуг». **Публічна послуга** – це ширше поняття, яке охоплює всі види послуг, що надаються органами державної влади, місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами, які виконують публічні функції. Категорією «публічні послуги» сьогодні об'єднується весь спектр сервісної діяльності держави. Це найбільш широке поняття, що охоплює різні види соціальних, освітніх, медичних, комунальних, економічних, транспортних, адміністративних, інформаційних та багатьох інших послуг.

Публічні послуги можна класифікувати за різними сферами їх надання. В. Сороко публічні послуги розподіляє за сферами їхнього здійснення на такі:

- захист: життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності тощо;
- соціальний захист: дітей, літніх людей та з особливими потребами, безробітних;

- реєстрація, ліцензування: зміна громадського стану, стану суб'єктів і об'єктів; утворення громад, організацій; певних видів діяльності;

- повсякденна діяльність: охорона здоров'я; забезпечення комунальною, побутовою сферами; аграрні питання;

- комунікація: пошта, телекомунікації, Інтернет, транспорт, засоби масової інформації;

- духовне та культурне самовираження: відпочинок, культурно-масові заходи, фізична культура і спорт¹⁰.

Тож публічні послуги забезпечують різноманітні потреби громадян та сприяють розвитку суспільства. Найдоречнішим видається підхід до їх класифікації за сферами надання, зокрема:

1) *адміністративні послуги*:

- видача дозволів та ліцензій (дозволи на будівництво, ліцензії на підприємницьку діяльність);

- реєстраційні послуги (реєстрація актів цивільного стану, реєстрація підприємств, транспортних засобів);

2) *соціальні послуги*:

- освіта (дошкільна, шкільна, вища освіта);

- охорона здоров'я (медичні послуги, вакцинація, профілактика захворювань);

- соціальний захист (призначення пенсій, субсидій, допомоги малозабезпеченим сім'ям);

3) *комунальні послуги*:

- житлово-комунальні послуги (водопостачання, водовідведення, газо- та електропостачання, опалення, благоустрій);

- утилізація відходів (збір, вивезення, утилізація твердих та рідких відходів);

4) *економічні послуги*:

- підтримка підприємництва (консультації, гранти, кредити для малого та середнього бізнесу);

- інвестиційні послуги (сприяння залученню інвестицій, підтримка інвесторів);

¹⁰ Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навчальний посібник. Київ : НАДУ, 2018. С. 61.

5) інформаційні послуги:

- консультаційні послуги (надання інформації з різних питань, консультації з правових, економічних та інших питань);

- доступ до публічної інформації (надання доступу до офіційних документів та даних);

6) громадська безпека:

- поліцейські послуги (охорона громадського порядку, розслідування злочинів);

- пожежна безпека (пожежна охорона, профілактика пожеж);

7) культурні та спортивні послуги:

- культурні заходи (організація концертів, виставок, фестивалів);

- спортивні послуги (підтримка спортивних заходів, розвиток спортивної інфраструктури)¹¹.

Адміністративна послуга – це конкретний вид публічної послуги, що надається органами виконавчої влади або місцевого самоврядування завдяки здійсненню владних повноважень. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону¹². Згідно з *Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади*, адміністративна послуга розглядається як складова державних і муніципальних послуг. Вона надається за заявою фізичної або юридичної особи і включає, наприклад, видачу дозволів, ліцензій, сертифікатів, проведення реєстрації.

Адміністративні послуги надаються переважно місцевими органами державної влади або місцевого самоврядування та спрямовані на реалізацію прав та обов'язків громадян

¹¹ Васюк М. М. Публічні послуги: юридичні ознаки та класифікація. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 3. С. 119.

¹² Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

і юридичних осіб. Адміністративні послуги мають більш вузький характер порівняно з публічними послугами і стосуються конкретних адміністративних дій, таких як видача документів або реєстрація¹³.

Таким чином, адміністративні послуги є підвидом публічних послуг, що мають специфічні характеристики та надаються в рамках здійснення владних повноважень. Назагал вони співвідносяться як ціле і частина. Адже адміністративні послуги пов'язані здебільшого з юридичним оформленням такого процесу реалізації права чи обов'язку приватної особи. Адміністративні послуги зазвичай включають отримання документів, заяв та інших матеріалів, пов'язаних з діяльністю органів публічної влади. Це може передбачати оформлення паспортів, видачу дозволів, реєстрацію місця проживання, отримання витягів із реєстрів та інші адміністративні процедури.

Метою удосконалення адміністративних послуг в Україні є зробити ці послуги ще доступнішими та якіснішими для громадян. Це особливо актуально в умовах воєнного часу, коли велика кількість наших громадян опинились в екстремальних соціально-економічних умовах. Тому поліпшення державної політики у сфері надання послуг для внутрішньо переміщених осіб вважається пріоритетом. Не завжди посадовці органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади наважуються поскаржитись Уряду та профільним міністерствам про практичні проблеми. Тому завданням для науковців та представників громадських об'єднань є виявлення проблем у механізмі надання публічних послуг та пошук шляхів їх вирішення.

Розвиток адміністративно-правового механізму надання публічних (у тому числі адміністративних) послуг в Україні може охоплювати подальше впровадження електронного урядування, спрощення адміністративних процедур, зменшення бюрократії, передання більшості адміністративних послуг

¹³ Андріанов О. І. Адміністративні послуги на місцевому рівні як об'єкти публічного управління. *Київський економічний науковий журнал*. 2024. № 4. С. 11. URL: <https://journals.kymu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/91/89>

на муніципальний рівень, що підвищить їх доступність для громадян, а також вдосконалення системи моніторингу та оцінки якості надання послуг.

7.2. Поняття та принципи надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади

Сьогодні Україна перебуває у надзвичайно складних політичних, економічних та соціальних умовах. Та, незважаючи на серйозні потрясіння, яких зазнає наша держава та суспільство, розвиток правових, інституційних і комунікативних механізмів продовжується. Вражаючим для самих українців та світу є те, що, перебуваючи у стані війни, наша нація не тільки відбиває збройні напади РФ, але й розбудовує свою державу, проводить реформи, запроваджує інновації, відкриває нові форми та методи для розвитку всіх можливих сфер суспільного життя. Неодмінним завданням органів публічної влади у таких обставинах є забезпечення умов, за яких кожен громадянин має відчувати себе таким, якого цінують і поважають, інтереси якого враховуються.

Правове регулювання взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами і юридичними особами повинно ґрунтуватися на сучасних підходах до надання публічних, у тому числі адміністративних послуг населенню, з огляду на стрімкі технологічні та соціально-економічні зміни, а також позитивний досвід провідних країн світу.

Система надання адміністративних послуг в Україні пройшла значний шлях розвитку за три минулі десятиліття. Від радянської бюрократії з її численними довідками, чергами та хабарями Україна крокує до європейських стандартів зручності та прозорості. Цей шлях не був простим, але завдяки зусиллям влади та громадянського суспільства вдалося досягти значних успіхів.

У процесі становлення сучасного інституту адміністративних послуг наша країна пройшла такі історичні етапи:

1. *2008–2010 роки.* Створення мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) по всій країні. Правову основу

діяльності ЦНАПів становлять такі нормативно-правові акти: «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг»¹⁴ – Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118; «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг»¹⁵ – Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588; «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»¹⁶ – Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44.

Сьогодні українці звикли до ЦНАПів не лише як до позитивної вітчизняної новації, а дійсно як до комфортного місця отримання адміністративних послуг. У більшості громад України ЦНАПи за цей час пройшли велику еволюцію і часто випереджають західні аналоги. Великий спектр послуг: від реєстрації місця проживання, нерухомості, бізнесу, до адміністративних послуг соціального характеру та реєстрації авто. Головне, що самі споживачі послуг оцінюють роботу ЦНАПів позитивно – у діапазоні 92–95% задоволених клієнтів¹⁷. Перевагами таких центрів є: орієнтований на громадян режим роботи (за Законом – не менше 42 прийомних годин на тиждень, без перерв на обід, щонайменше один продовжений робочий день до 20 години і часто робота у суботу); некабінетна система обслуговування (що додає і прозорості в роботу чиновників, і більшої впевненості відвідувачам); електронне регулювання черги (замість стихійної «самоорганізації» відвідувачів); максимальна інформативність (рецепція – допомога першого контакту, інформаційні термінали тощо);

¹⁴ Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>

¹⁵ Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#Text>

¹⁶ Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF#Text>

¹⁷ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ : ФОП Москаленко О. М. 2013. 392 с.

умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги і т. ін.); комфортні безбар'єрні приміщення зі зручним зонуванням, дитячими куточками, місцями самообслуговування та супутніми послугами; і багато інших новацій¹⁸.

2. 2012 рік. Прийняття 6 вересня 2012 року Законом України «Про адміністративні послуги»¹⁹, який заклав фундамент для нової системи. Його проект готувала робоча група Міністерства юстиції понад чотири роки, взявши за основу доктрину адміністративних послуг, розроблену Центром політико-правових реформ з урахуванням кращого зарубіжного досвіду. Закон «Про адміністративні послуги» містить чимало позитивних новацій. Насамперед, це впровадження ідеї служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг. Законом заборонено вимагання від особи документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно (звісно, за згодою особи). На жаль, у Законі наявні деякі дискусійні та проблемні моменти. Наприклад, коло суб'єктів надання адміністративних послуг обмежене лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, тобто фактично – публічними службовцями. Такий підхід не відповідає тенденціям розвинутих держав і може призвести до надмірної бюрократизації та загального збільшення вартості адміністративних послуг. Замість урегулювання умов, на яких адміністративні послуги могли б надавати підприємства та установи, їх просто вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено також проблему впорядкування існуючої номенклатури адміністративних послуг. Не зовсім реалістичною видається норма-завдання про визначення законом переліку адміністративних послуг,

¹⁸ Андріанов О. І. Адміністративні послуги на місцевому рівні як об'єкти публічного управління. *Київський економічний науковий журнал*. 2024. № 4. С. 13. URL: <https://journals.kymu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/91/89>

¹⁹ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

адже останній може включати сотні позицій. Тож забезпечити повноту такого регулювання, його актуальність і стабільність, мабуть, буде вкрай складно²⁰.

3. *2014 рік.* Революція Гідності та початок масштабних реформ, спрямованих на боротьбу з корупцією та поліпшення якості публічних послуг. Революція Гідності 2013–2014 років стала поворотним моментом в історії України. Її учасники вийшли на вулиці, щоб висловити протест проти корумпованого режиму Януковича та вибороти своє право на достойне життя. Одним з ключових напрямів реформ, які розпочалися після Революції, стало покращення якості публічних послуг. Саме після Революції Гідності в Україні було завершено становлення інституту надання адміністративних послуг, спрощено процедури отримання адміністративних послуг, а також скорочено час їх оформлення.

4. *2019 рік.* Запуск порталу «Дія», який надає доступ до онлайн-послуг та електронних документів²¹. У 2019 році було створено єдиний портал державних послуг «Дія», де можна отримати онлайн-доступ до понад 700 послуг, включаючи реєстрацію бізнесу, отримання посвідок особи, сплату податків, запроваджено систему електронних підписів та електронної ідентифікації, що робить процес отримання послуг більш безпечним та зручним. Вважається, що портал «Дія» забезпечує найшвидшу реєстрацію бізнесу у світі, а також автоматизовані будівельні послуги, комплексні послуги для батьків новонароджених дітей «Малюток» та багато іншого. Ще однією новелою стало запровадження електронних підписів та електронної ідентифікації, що робить процес отримання послуг більш безпечним і зручним.

Хоча за минулі десять років в Україні й утвердилася концепція «публічно-сервісної» держави та відбулися значні зміни в цьому напрямі, проте на сучасному етапі формат відносин «держава-громадянин» і «держава-бізнес» має модернізуватися

²⁰ Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування / заг. ред. В. П. Тимошука, О. В. Курінного. Київ, 2015. С. 123.

²¹ Рік порталу Дія: яка послуга найпопулярніша серед українців? *Дія* : веб-сайт. URL: <https://diia.gov.ua/news/rik-portalu-diya-yaka-posluga-najpopulyarnisha-sered-ukrayinciv>

з урахуванням прогресивних технологій, оптимізації процедур та підвищення якості обслуговування. Зараз інститут адміністративних послуг активно розвивається. Це важлива частина реформ, спрямованих на полегшення доступу громадян та бізнесу до державних послуг. Зокрема, впровадження електронних сервісів, спрощення процедур, створення ЦНАПів на місцях – все це сприяє покращенню якості обслуговування громадян. Натомість у процесі надання адміністративних послуг виникають нові проблеми та труднощі, обумовлені соціально-політичними та економічними чинниками, а також науково-технічним розвитком, що сьогодні відбувається у всіх сферах²².

Як зазначає Я. Михайлюк, принципи і підходи до правового регулювання інституту адміністративних послуг почали запозичуватися зі зарубіжного досвіду, зокрема західноєвропейського, проте подальше його формування й удосконалення має відбуватися саме з урахуванням специфіки вітчизняної практики правозастосування і захисту прав та інтересів громадян²³. Поширеним явищем, зокрема, є так звана диджиталізація процесу надання адміністративних послуг, що передбачає впровадження електронного документообігу, створення онлайн-платформ для отримання послуг та автоматизацію адміністративних процедур.

Основу правового регулювання надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади в Україні становлять Конституція України, закони України «Про адміністративні послуги»²⁴, «Про адміністративну процедуру»²⁵,

²² Чечель А. О., Омелянович Р. А. Державне управління у сфері надання адміністративних послуг: європейський досвід. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 281.

²³ Михайлюк Я. Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. 12.06.2015. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/451-teoretychni-zasady nadannya-administrativnyh-poslug-u-krayinah-yevropeyskogo-soyuzu> (дата звернення: 15.05.2024).

²⁴ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

²⁵ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

«Про ліцензування видів господарської діяльності»²⁶, «Про місцеве самоврядування в Україні»²⁷, «Про місцеві державні адміністрації»²⁸, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг»²⁹ та ін.

Як уже зазначалося вище, згідно з Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону³⁰.

У науковій літературі є чимало визначень поняття «адміністративна послуга», що зводяться переважно до її розуміння як публічної послуги (державної або муніципальної), що надається органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами і це пов'язано з реалізацією владних повноважень. Адміністративні послуги включають у себе різні дії з реалізації прав або виконання обов'язків громадян перед державою³¹.

Для ефективного здійснення органами публічної влади повноважень із надання якісних адміністративних послуг необхідно враховувати їх ознаки, як-от:

- наявність публічного (суспільного) інтересу;
- обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

²⁶ Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>

²⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁸ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

²⁹ Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>

³⁰ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

³¹ Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. *Юридична наука* : наук. юрид. журн. 2019. № 1. С. 83.

– гарантування державою надання адміністративної послуги;

– достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг;

– підставу надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) й ініціативу конкретної особи;

– привід для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи; уповноваженого суб'єкта (адміністративний орган) – особу, наділену владними повноваженнями відповідно до закону;

– відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг;

– суб'єкта звернення – конкретного адресата;

– наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта звернення;

– наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг;

– результат адміністративної послуги – адміністративний акт³²

Базовими принципами у сфері надання адміністративних послуг, відповідно до згаданого Закону, є:

1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;

2) стабільності;

3) рівності перед законом;

4) відкритості та прозорості;

5) оперативності та своєчасності;

6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;

7) захищеності персональних даних;

8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;

³² Організація надання публічних послуг на місцевому рівні: навчальний посібник / авт. кол. : Г. А. Борщ, Н. В. Васильєва та ін. ; за заг. ред. О. С. Ігнатенка, О. І. Васильєвої. Київ : НАДУ, 2014. С. 128.

9) неупередженості та справедливості;

10) доступності та зручності для суб'єктів звернень³³.

Незважаючи на актуальність раніше закріплених принципів адміністративних послуг, варто зазначити, що нові суспільно-політичні умови вимагають закріплення нових підходів та базових засад у процесі надання адміністративних послуг.

У 2023 році наукові співробітники Центру політико-правових реформ у рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації «Бачення України – 2030» розробили документ під назвою «Стратегія реформи адміністративних послуг та їх цифровізація»³⁴. З аналізу вказаної стратегії можна виділити низку нових принципів надання адміністративних послуг, що є актуальними в сучасних умовах функціонування цього важливого інституту адміністративного права; зокрема:

1. **Децентралізація повноважень.** Повноваження з надання переважної більшості базових адміністративних послуг мають бути делеговані від центральних органів виконавчої влади з їх територіальною мережею до органів місцевого самоврядування. В Україні вже відчутний прогрес у цьому напрямі. Так, серед базових адміністративних послуг до компетенції ОМС делеговано послуги з реєстрації бізнесу, нерухомості, місця проживання. Частково делеговані також три базові послуги у сфері реєстрації актів цивільного стану (реєстрація народження, шлюбу, смерті).

Також у середньостроковій перспективі необхідно завершити децентралізацію повноважень щодо: реєстрації нерухомості та бізнесу, реєстрації земельних ділянок, реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчення водія, адміністративних послуг соціального характеру (субсидії, державні допомоги тощо). Ці завдання закріплені і в урядових документах

³³ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

³⁴ Стратегія реформи «Адміністративні послуги та їх цифровізація «Україна після перемоги» 2030. Центр політико-правових реформ : вебсайт. URL: <https://pravo.org.ua/vision-ukraine/strategiya-reformy-administrativni-poslugy-ta-yih-tsyfrovizatsiya-ukrayina-pislya-peremogy-bachennya-ukrayiny-2030/>

(Стратегії реформування державного управління 2016–2021 років і в чинній Стратегії до 2025 року).

2. Спрощення процедур з надання адміністративних послуг. Усі адміністративні послуги, особливо базові, потребують постійної уваги на предмет спрощення процедури їх надання. Зокрема, у найближчі роки Україні доцільно повністю перейти на декларативну (повідомну) модель реєстрації місця проживання. Також спрощення можливі у низці інших груп базових адміністративних послуг, зокрема при реалізації делегованої моделі реєстрації транспортних засобів, видачі посвідчень водія, наданні адміністративних послуг соціального характеру, тощо.

3. Офіційність. Необхідно забезпечити реалізацію положень Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про адміністративну процедуру», за якими адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу.

4. Інтеграція базових послуг у ЦНАП. Відкриття ЦНАПів у кожній громаді, що буде надавати базові адміністративні послуги, мусить стати принципом державної політики у цій сфері. Адже ефективний ЦНАП у громаді суттєво полегшує життя мешканцям громади і сприяє економічній діяльності. Разом з розвитком цифрових послуг ОМС/ЦНАП повинні забезпечувати споживачів послуг усім необхідним від держави³⁵. До базових адміністративних послуг належать ті, що повинні отримуватися усіма громадянами та/або є найбільш масовими серед наявних нині понад двох тисяч адміністративних послуг; це, зокрема: реєстрація актів цивільного стану, реєстрація (декларування) місця проживання, адміністративні послуги соціального характеру (житлові субсидії, державні допомоги тощо), паспортні послуги, реєстрація нерухомого майна, реєстрація

³⁵ Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Асоціація міст України. Київ : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2019. С. 45.

бізнесу, реєстрація землі, реєстрація транспортних засобів, посвідчення водія, пенсійні послуги, окремі податкові послуги.

5. Компенсаційність за надання адміністративної послуги. Для держави та органів місцевого самоврядування плата за надання адміністративних послуг має бути достатньо компенсаційною. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, адже на них лягає основний тягар надання адміністративних послуг, в тому числі у порядку виконання делегованих повноважень, і забезпечення створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг. Надходження у місцеві бюджети у багатьох громадах не покривають навіть витрат на оплату праці персоналу, що виконує цю роботу. Тому доцільно ухвалити закон про адміністративний збір. У такому законі мають бути визначені основні засади і призначення адміністративного збору, встановлено критерії платності та безоплатності адміністративних послуг, врегульовано порядок його визначення, сплати, повернення.

6. Уніфікація процедури вирішення адміністративних справ. У зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» потрібно забезпечити внесення змін до інших «загальних» та спеціальних законів для їх узгодження. При цьому слід мінімізувати дублювання норм та мінімізувати спеціальні процедури (винятки), максимально покладатися на загальну процедуру, встановлену Законом України «Про адміністративну процедуру». Необхідно пам'ятати, що мета Закону України «Про адміністративну процедуру» – максимально уніфікувати процедури вирішення адміністративних справ, щоб громадяни та бізнес у більшості випадків мали однаковий алгоритм відносин з державою.

7. Розвиток електронних публічних послуг. Цифровий уряд (це сьогодні термін, який використовує ЄС; у нас переважно «електронне урядування») є новим еволюційним етапом розвитку електронного уряду, в результаті поглиблення цифровізації та удосконалення цифрових технологій. Повноцінний цифровий уряд має бути спроектованим на основі цифрових технологій; керуватися даними у формуванні та реалізації політики; діяти як платформа, бути відкритим, людиноцентричним (клієнтоорієнтованим), проактивним.

Ініціативи цифрового уряду розвиваються в таких напрямках: 1) розвиток цифрових процедур та послуг віртуального

уряду; 2) використання цифрових технологій для своєчасної та ефективної комунікації зі суспільством, посилення контролю з боку суспільства через цифрові технології; 3) реалізація публічного адміністрування на основі партнерства, відкритості та інклюзивності, яка забезпечена цифровими технологіями.

8. Проактивність публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг. Публічна адміністрація має орієнтуватися на проактивні механізми і процеси та розробляти їх. Це означає, що адміністративний орган не чекає звернення людини, щоб надати їй послугу, а, керуючись даними, випереджає та пропонує сервіси, орієнтуючись на них. Так само формується політика «на випередження» – це означає, що уряд не стільки реагує на проблеми, що вже виникли, а передусім запобігає їх виникненню. Для цього використовуються цифрові інструменти: дані, моніторинг, цифрові алгоритми, штучний інтелект.

Вважається, що утвердження перелічених принципів у процедурі надання адміністративних послуг значно підвищить їхню ефективність та забезпечить доступність послуг до фізичних і юридичних осіб. Одночасно глобальна цифровізація таких процедур може викликати нові проблеми, пов'язані зі захистом персональних даних. Адже захист персональних даних під час надання адміністративних послуг є надзвичайно важливою складовою сучасного суспільства. Для забезпечення належного рівня захисту органи, які надають ці послуги, повинні дотримуватись низки законодавчих і технічних вимог. Це передусім положення Закону України «Про захист персональних даних», що регулює обробку персональних даних, визначає права суб'єктів, які є власниками даних, та обов'язки їхніх розпорядників³⁶. Вказаний Закон вимагає забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності персональних даних. Крім зазначеного Закону, суб'єктам надання адміністративних послуг треба враховувати положення Європейського регламенту³⁷,

³⁶ Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>

³⁷ Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text

який хоча й не застосовується в Україні, але, зважаючи на проєвропейський вектор розвитку нашої держави, може бути використаний у частині застосування міжнародних стандартів захисту персональних даних. З огляду на цей документ, принцип захисту персональних даних передбачає:

- законність, справедливість і прозорість у процесі обробки персональних даних;
- мінімізацію у зборі даних виходячи з цілей для яких вони збираються;
- точність у процесі збору даних та їх оновлення відповідно до потреб;
- обмеження у тривалості зберігання даних, що впливає з необхідності їх збору;
- цілісність та конфіденційність, що вимагає щоби дані були захищені від несанкціонованого чи незаконного оброблення, а також від випадкової втрати, знищення або пошкодження;
- забезпечення належних технічних та організаційних заходів: шифрування, контроль доступу, аудити та моніторинги, навчання персоналу.

Таким чином, реформа місцевого самоврядування та територіального устрою, стрімкий розвиток цифрових інструментів, прийняття нового законодавства на тлі військових, економічних, енергетичних, соціальних та інших викликів, які сьогодні приймає Україна, зумовлюють розробку нових підходів і в процесі надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади. Модернізація адміністративних послуг, що надаються місцевими органами публічної влади, спрямована на підвищення ефективності публічного адміністрування у цій сфері, зменшення корупційних ризиків, запровадження новітніх цифрових технологій та поліпшення доступу громадян до якісних послуг. Це сприятиме розвитку економіки, покращенню інвестиційного клімату та підвищенню довіри до державних інституцій.

7.3. Види адміністративних послуг, що надаються місцевими органами публічної влади

Реформування місцевого самоврядування, яке відбувається сьогодні в Україні, спрямоване на запровадження європейських стандартів відносин між владою та громадою, що пов'язано насамперед із необхідністю створення та підтримки сприятливого життєвого середовища для громадян, захисту їхніх прав і законних інтересів, надання якісних і доступних послуг, максимально наближених до споживачів, як того вимагають норми Європейської хартії місцевого самоврядування.

Місцеві органи публічної влади в Україні надають широкий спектр адміністративних послуг. Їх можна класифікувати за певними критеріями.

Так, **за предметом** адміністративні послуги поділяють на такі групи, як:

1) видача дозволів, у т. ч. акредитація, атестація, сертифікація;

2) реєстрація з веденням реєстрів, у т. ч. легалізація суб'єктів;

3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація та верифікація;

4) соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій)³⁸.

За суб'єктом здійснення адміністративні послуги можна поділити на:

1) послуги, що надаються місцевими органами виконавчої влади;

2) послуги, що надаються органами місцевого самоврядування.

За видом бюджету, за кошти якого надаються адміністративні послуги:

1) за кошти державного бюджету;

2) за кошти місцевого бюджету.

³⁸ Лебеза Є. О. Діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення. *ScienceRise. Juridical Science*. 2018. № 2. С. 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/srjusc_2018_2_4.

Реформа децентралізації влади в Україні має забезпечити передачу значної частини повноважень із надання адміністративних послуг на рівень, максимально наближений до населення, – органам місцевого самоврядування базового рівня, що повністю відповідає європейським стандартам надання таких послуг. Тимчасом нині значна частина адміністративних послуг в Україні досі надається органами виконавчої влади – місцевими держадміністраціями або територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Надання адміністративних послуг районними й обласними радами законодавством взагалі не передбачене, оскільки ці органи регіонального самоврядування не мають власних виконавчих органів³⁹.

Зокрема, законодавством європейських країн передбачено низку видів послуг, які обов'язково надаються органами місцевого самоврядування:

- муніципальний розвиток;
- захист навколишнього середовища;
- управління житловим фондом;
- управління водними ресурсами та водозабезпечення;
- утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг і місць загального користування;
- функціонування місцевого громадського транспорту;
- пожежна охорона; забезпечення громадської безпеки;
- постачання енергоносіїв;
- управління освітніми закладами;
- послуги соціального забезпечення й охорони здоров'я;
- захист прав меншин тощо.

Крім того, муніципальні послуги за законодавством європейських країн поділяються на обов'язкові та необов'язкові. Наприклад, за законодавством Угорщини обов'язкові послуги поділяються на категорії. Послуги першої категорії надаються у всіх населених пунктах незалежно від типу та розміру і складаються з водозабезпечення, загальної освіти, базових послуг

³⁹ Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Асоціація міст України. Київ : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

охорони здоров'я та соціального забезпечення, освітлення вулиць, утримання місцевих доріг і кладовищ, а також захисту прав етнічних і національних меншин⁴⁰.

Послуги другої категорії визначаються Законом України «Про місцеві органи влади», яким передбачено, що «місцевим органам влади з великою кількістю населення та більшими можливостями може бути доручено надання більшої кількості послуг, а також надано більше повноважень порівняно з іншими органами місцевого самоврядування»⁴¹.

Адміністративні послуги в Україні охоплюють доволі широкий спектр сфер, що дає змогу громадянам і бізнесу взаємодіяти з державою. Ці послуги надаються через різні установи, а також через центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи), що спрямовано на спрощення процесу отримання цих послуг.

Вони поділяються на кілька ключових категорій за сферами діяльності. Ось основні види адміністративних послуг:

1. Послуги в сфері реєстрації:

- реєстрація місця проживання;
- реєстрація бізнесу (ФОП, юридичних осіб);
- реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюб, розірвання шлюбу, смерть).

2. Послуги в сфері міграції та громадянства:

- оформлення паспортів громадянина України (внутрішній та закордонний);
- оформлення посвідок на проживання;
- надання дозволу на імміграцію.

3. Послуги в сфері земельних і майнових відносин:

- реєстрація прав на нерухоме майно;
- оформлення земельних ділянок;
- видача витягів з Державного земельного кадастру.

4. Послуги в сфері соціального захисту:

- оформлення пенсій;
- призначення субсидій;
- надання соціальних виплат (допомога при народженні дитини, допомога малозабезпеченим).

⁴⁰ Кириченко Ю. М. Особливості надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 155.

⁴¹ Там само.

- 5. Послуги в сфері будівництва та архітектури:**
- видача дозволів на будівництво;
 - реєстрація об'єктів нерухомості після завершення будівництва;
 - оформлення містобудівної документації.
- 6. Послуги в сфері охорони здоров'я:**
- оформлення медичних довідок та сертифікатів;
 - реєстрація лікарських засобів;
 - ліцензування медичної діяльності.
- 7. Послуги в сфері транспорту:**
- реєстрація транспортних засобів;
 - оформлення водійських посвідчень;
 - видача дозволів на міжнародні перевезення.
- 8. Послуги в сфері екології та природокористування:**
- видача дозволів на використання природних ресурсів;
 - екологічна експертиза проєктів;
 - ліцензування діяльності, пов'язаної з небезпечними відходами.
- 9. Послуги в сфері зайнятості та трудових відносин:**
- реєстрація безробітних;
 - оформлення дозволу на працевлаштування іноземців;
 - видача довідок про стаж роботи.
- 10. Ліцензії та дозволи:**
- ліцензування підприємницької діяльності (наприклад, для медицини, торгівлі алкоголем, будівництва);
 - видача різних дозволів на господарську діяльність (торгові патенти, ліцензії на зовнішньоекономічну діяльність).

7.4. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення, що надаються місцевими органами публічної влади

Стаття 1 Конституції України проголошує нашу державу суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою⁴². Одночасно у статті 46 Конституції України визначено право на соціальний захист громадян, що включає

⁴² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом⁴³.

Таким чином, право на соціальний захист є конституційним правом громадян України і входить до основоположних прав і свобод людини і громадянина.

Основна мета соціального захисту – створити умови, які мають забезпечувати достойний рівень життя усім громадянам. Поняття «соціальний захист» у широкому розумінні трактується як діяльність держави, спрямована на забезпечення формування й розвитку повноцінної особистості, виявлення й нейтралізацію негативних факторів, що впливають на неї, створення умов для самовизначення і ствердження у житті. У вузькому розумінні соціальний захист тлумачиться як сукупність економічних і правових гарантій, що забезпечують додержання найважливіших соціальних прав громадян, досягнення соціально прийнятного рівня життя⁴⁴.

Як зазначає М. Чорна, соціальний захист – це система економічних, соціальних, правових, організаційних заходів, що забезпечує працездатній людині і громадянину відповідні умови для поліпшення свого добробуту за рахунок особистого трудового внеску, а непрацездатним та соціально вразливим верствам працездатного населення – гарантії у користуванні суспільними фондами споживання, матеріальну підтримку, зниження податків⁴⁵.

У міжнародному законодавстві, зокрема в Конвенції ООН про мінімальні норми соціального забезпечення, констатується, що соціальний захист повинен створити умови, достатні для організації здорового і гідного життя для громадян та їхніх родин⁴⁶.

⁴³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁴⁴ Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять. *Право України*. 2020. № 4. С. 39.

⁴⁵ Чорна М. Сутність права громадян на соціальний захист. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 155.

⁴⁶ Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення від 28.06.1952 р., ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції

Сьогодні в Україні визначено близько сотні видів пільг та соціальних допомог, якими користуються мільйони її громадян. Перелік і процедури надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту щороку змінюються та залежать від зовнішніх і внутрішніх чинників, а також соціальних, економічних, політичних та інших процесів, що відбуваються в Україні. Особливо гостро проблема надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту постає в умовах воєнного стану. Адже сотні тисяч наших громадян втрачають життя, здоров'я, житло та інші матеріальні цінності внаслідок ворожих обстрілів та бомбардувань. Окрім цього, люди зазнають серйозних психологічних травм, позбавляючись можливості повноцінно працювати та забезпечувати себе і свої сім'ї.

Базову правову основу надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення становлять Конституція України, Бюджетний кодекс України, Цивільний кодекс України, Сімейний кодекс України, Кодекс законів про працю України, а також низка законів України, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про соціальні послуги», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», тощо.

Важливо зазначити, що в Україні адміністративних послуг у сфері соціального захисту є така велика кількість, що можна розглядати правове регулювання окремих груп адміністративних послуг у сфері соціального захисту, як-от соціальний захист дітей, внутрішньо переміщених осіб, незапрацевдатних, малозабезпечених, у сфері соціального та пенсійного забезпечення, у сфері трудових правовідносин, гендерної рівності, тощо.

Згідно зі Законом України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року, соціальні послуги – це дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Особі/сім'ї можуть надаватися

Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення» від 16.03.2016 р. № 1024-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011#Text

одна або одночасно декілька соціальних послуг⁴⁷. Зазначеним Законом соціальні послуги класифіковано за різними критеріями: за типами, залежно від місця надання, залежно від строку надання тощо.

Перелік соціальних послуг, що надаються відповідно до цього Закону, визначається класифікатором соціальних послуг, який затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

Сьогодні Міністерство соціальної політики визнає базовими такі соціальні послуги:

- 1) догляд вдома, денний догляд;
- 2) підтримане проживання;
- 3) соціальна адаптація;
- 4) соціальна інтеграція та реінтеграція;
- 5) надання притулку;
- 6) екстрене (кризове) втручання;
- 7) консультування;
- 8) соціальний супровід;
- 9) представництво інтересів;
- 10) посередництво;
- 11) соціальна профілактика;
- 12) натуральна допомога;
- 13) фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на кріслах колісних, порушення зору;
- 14) переклад жестовою мовою;
- 15) догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних;
- 16) супровід під час інклюзивного навчання;
- 17) інформування;
- 18) медіація⁴⁸.

Зрозуміло, що адміністративні послуги соціального характеру повинні бути найбільш наближені до споживача таких

⁴⁷ Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

⁴⁸ Соціальні послуги. Міністерство соціальної політики : вебсайт. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Socialni-poslugi.html>

послуг. Суб'єктами надання адміністративних послуг соціального характеру на місцях є:

- місцеві державні адміністрації;
- виконавчі органи міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад.

Статтею 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено перелік власних і делегованих (від місцевих органів виконавчої влади) повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення. Одночасно в частині першій цієї статті закріплено право органів місцевого самоврядування на встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення.

Статтею 9 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо та через центри надання адміністративних послуг або через Єдиний державний портал адміністративних послуг⁴⁹.

Більшість адміністративних послуг соціального характеру надаються через центри надання адміністративних послуг, які створені міськими, селищними та сільськими радами. Завдяки їм громадяни можуть отримувати необхідні послуги в одному місці, що значно спрощує процес і робить його більш зручним⁵⁰.

ЦНАПи використовують різні моделі надання послуг, включаючи інтегровані інформаційні системи, такі як «Соціальна громада», що допомагає ефективно обробляти заяви та документи. Основними моделями надання адміністративних послуг соціального характеру в Україні є надання їх **виконавчими органами місцевого самоврядування та у центрах надання адміністративних послуг**.

⁴⁹ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n83>

⁵⁰ Як інтегрувати у ЦНАП адміністративні послуги соціального характеру. *Децентралізація* : вебсайт. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/687/Integratsiya-poslug-sotsialnogo-harakteru_15.01.pdf

Нині найпоширенішими послугами соціального характеру, що надаються на місцях органами місцевого самоврядування, є перелічені нижче:

1. **Житлові субсидії.** Субсидія – це адресна безготівкова допомога громадянам, яка надається на погашення витрат з оплати житлово-комунальних послуг. Субсидія призначається на всіх зареєстрованих осіб у житловому приміщенні. Субсидія надається щомісячно для відшкодування витрат на оплату управління багатоквартирним будинком, користування житлом або його утримання, послуг з транспортування та розподілу природного газу та комунальних послуг (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот), а також один раз на рік субсидії готівкою на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива⁵¹.

2. **Державні соціальні допомоги сім'ям з дітьми.** Законом України «Про державну соціальну допомогу сім'ям з дітьми» визначені види допомог:

- допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;
- допомога при народженні дитини;
- допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;
- допомога на дітей одиноким матерям;
- допомога при усиновленні дитини⁵².

3. **Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям.** Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям призначається і виплачується у грошовій формі малозабезпеченим сім'ям, які постійно проживають на території України, мають середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї⁵³.

⁵¹ Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.07.2024).

⁵² Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text> (дата звернення: 24.07.2024).

⁵³ Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text> (дата звернення: 24.07.2024).

4. Державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, особам з інвалідністю, та державна соціальна допомога на догляд. Державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам і державна соціальна допомога на догляд призначається і виплачується:

- громадянам України, які постійно проживають на території України;

- іноземцям та особам без громадянства, які переселилися з інших держав на постійне проживання в Україну, та особам, що набули статусу біженця. До малозабезпечених осіб, що мають право на державну соціальну допомогу, належать особи, середньомісячний сукупний дохід яких за останні 6 календарних місяців або 2 квартали, що передують місяцю звернення за призначенням допомоги, не перевищує прожитковий мінімум, визначений для осіб, які втратили працездатність⁵⁴.

5. Державна соціальна допомога особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю. Право на державну соціальну допомогу мають особи з інвалідністю з дитинства і діти-інваліди віком до 18 років⁵⁵.

Дедалі частіше у наш час адміністративні послуги соціального характеру надаються через центри надання адміністративних послуг для забезпечення зручності та доступності для громадян. Адже організація надання адміністративних у виконавчих комітетах органів місцевого самоврядування послуг характеризується багатьма недоліками і проблемами об'єктивного і суб'єктивного характеру, що створюють незручності для громадян:

- необхідність звернення до декількох виконавчих органів для вирішення питань, що передують отриманню кінцевого документа як результату надання адміністративної послуги. Одержувачу послуг необхідно здійснити багато

⁵⁴ Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю : Закон України від 18.05.2004 р. № 1727-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1727-15#Text> (дата звернення: 24.07.2024).

⁵⁵ Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю : Закон України від 16.11.2000 р. № 2109-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2109-14#Text> (дата звернення: 24.07.2024).

погоджувальних дій у значної кількості виконавчих органів, що збільшує термін отримання адміністративної послуги;

- строки, встановлені для надання деяких послуг, є необґрунтовано тривалими;

- наявність різноманітних баз даних виконавчих органів ради та інших відомств, які не пов'язані між собою, та необхідність збору одержувачем послуг підтверджуючої інформації з різних організацій для отримання кінцевого результату;

- відсутність єдиної системи взаємодії виконавчих органів щодо надання адміністративних послуг;

- недостатній організаційний та технічний рівень комунікації між виконавчими органами з органами виконавчої влади;

- відсутність відкритої та зрозумілої інформації щодо надання адміністративних послуг;

- часті зміни порядку надання адміністративних послуг;

- відсутність моніторингу реалізації виконавчими органами ради функцій у сфері надання адміністративних послуг;

- орієнтація посадових осіб не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил;

- неналежне виконання посадовими особами вимог законодавства (вимоги щодо подання документів, не передбачених законодавством; порушення строків надання окремих видів адміністративних послуг тощо)⁵⁶.

Основними моделями надання соціальних послуг через ЦНАП є такі:

1. Використання Програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» (ПК «ІС «Соціальна громада»). ПК «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» – це клієнт-серверний WEB-додаток, який розроблено з метою наближення адміністративних послуг соціального характеру до мешканців територіальних громад. ПК «ІС «Соціальна громада» об'єднує у єдиному інформаційному середовищі «фронт»-офіси прийому документів від населення, що знаходяться, приміром, у ЦНАП, з «бек»-офісом у структурних підрозділах соціального захисту населення

⁵⁶ Концепція створення Центру надання адміністративних послуг Виконавчого комітету Мереф'янської міської ради. URL: <https://cnap.merefaotg.gov.ua>

райдержадміністрації, де приймається рішення про надання адміністративної послуги соціального характеру.

Таким чином, адміністратор ЦНАП приймає заяви та документи від громадян, формує електронну справу та надсилає її до структурних підрозділів з питань соціального захисту населення (СПСЗН) для прийняття рішення.

2. Надання послуг без використання ПК «ІС «Соціальна громада». Адміністратор ЦНАП приймає документи у паперовому вигляді та передає їх до структурних підрозділів соціального захисту населення для прийняття рішення⁵⁷.

Реформування соціальних послуг в Україні є важливим напрямом державної політики, спрямованим на підвищення якості та доступності соціальних послуг для громадян. В ході реформи децентралізації, що триває сьогодні в Україні, повноваження з надання соціальних послуг населенню передають з центрального рівня на місцевий, тобто територіальним громадам. З 1 січня 2020 року набула чинності нова редакція Закону України «Про соціальні послуги». Отже, з початку 2020 року змінився розподіл повноважень центральних та місцевих органів влади, а також встановлена система соціальних послуг та її учасників, етапи визначення потреб, планування, організації та фінансування соціальних послуг. Щоб реалізувати ці повноваження, в громаді мають створити відповідний структурний підрозділ. Кожна громада зобов'язана надавати базові соціальні послуги. Водночас кожна соціальна послуга надаватиметься за відповідним соціальним стандартом, який затверджує Міністерство соціальної політики⁵⁸.

Таким чином, основні аспекти реформування механізму надання соціальних послуг включають:

1) децентралізацію – передачу повноважень з надання соціальних послуг на місцевий рівень, що допомагає громадам краще реагувати на потреби своїх мешканців;

⁵⁷ Програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» – швидке оформлення адміністративних послуг соціального характеру. *Соціальна громада* : вебсайт. URL: <https://socgromada.ioc.gov.ua/> (дата звернення: 24.07.2024).

⁵⁸ Реформа сфери соціальних послуг в умовах децентралізації. *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/social> (дата звернення: 24.07.2024).

2) стандартизацію – впровадження державних стандартів соціальних послуг для забезпечення їх якості та ефективності;

3) соціальне замовлення – залучення недержавних та приватних організацій до надання соціальних послуг через механізм соціального замовлення;

4) моніторинг та оцінку – встановлення критеріїв для оцінки якості надання соціальних послуг та створення реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг⁵⁹.

Зважаючи на викладене вище можна констатувати, що система надання соціальних послуг є багатогранним складним процесом, який потребує ефективних механізмів та інструментів публічного адміністрування, виваженої та послідовної державної політики з реалізації соціального захисту щодо громадян, які опинились у складних життєвих обставинах, та чіткої і послідовної взаємодії виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадського сектору, що забезпечить доступність, ефективність та якість діяльності системи надання соціальних послуг в Україні.

7.5. Механізм надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади

Механізм надання адміністративних послуг – це сукупність процесів, процедур і дій, спрямованих на забезпечення громадянам або юридичним особам доступу до зазначених послуг. Адміністративні послуги надаються органами виконавчої влади, місцевого самоврядування або іншими уповноваженими суб'єктами. В Україні цей механізм здебільшого реалізується через центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи), які спрощують процес і роблять його більш доступним і прозорим. Для зручності багатьох послуг також передбачені електронні сервіси, що дають змогу отримувати їх через Інтернет⁶⁰.

⁵⁹ Нечосіна О. Функціонування системи соціальних послуг в Україні: короткий опис. *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/510/3>.

⁶⁰ Лілікович П. В. Актуальні механізми у сфері надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1827>

Механізм надання адміністративних послуг місцевими органами виконавчої влади в Україні включає кілька важливих елементів.

Першим і базовим елементом цього механізму є **правове регулювання**. Правове регулювання надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади в Україні базується на кількох основних нормативно-правових актах, що визначають права та обов'язки цих органів, а також регламентують порядок надання послуг громадянам та юридичним особам. Зокрема, Закон України «Про адміністративні послуги»⁶¹ визначає поняття адміністративної послуги, суб'єктів її надання та принципи роботи органів, які надають такі послуги. Закон регламентує діяльність центрів надання адміністративних послуг та встановлює вимоги до прозорості та доступності послуг.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження місцевих рад і виконавчих органів щодо забезпечення надання адміністративних послуг на місцевому рівні. Цей Закон регулює роль місцевих органів влади в управлінні громадами, їхню відповідальність за надання послуг громадянам та встановлення місцевих правил.

Закон України «Про звернення громадян»⁶² визначає порядок звернення громадян до органів влади, включаючи місцеві органи, з питань надання адміністративних послуг. Цей Закон гарантує право громадян на розгляд їхніх заяв та отримання відповідей у зазначені строки.

Організаційні моменти надання адміністративних послуг регулюються, як правило, постановами Уряду, яких є чимала кількість. Базовими вважаються дві. Постанова Кабінету Міністрів України № 1137 «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг»⁶³ –

⁶¹ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n83>

⁶² Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶³ Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>

цей нормативний акт регулює порядок ведення реєстру всіх адміністративних послуг, включаючи ті, що надаються місцевими органами влади. Постанова Кабінету Міністрів України № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг»⁶⁴ регламентує послуги, які повинні надаватися на місцевому рівні через центри надання адміністративних послуг, що спрощує доступ до них для громадян. Ці нормативні акти разом створюють правову основу для надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади. Вони сприяють прозорості, ефективності та зручності у процесі взаємодії громадян з місцевими органами влади.

Організація надання адміністративних послуг – ще один важливий елемент механізму надання адміністративних послуг, що включає структуру та функції органів, які надають послуги.

Як уже вказувалось вище, за частиною 2 статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися делеговані повноваження від органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Глава II Закону містить низку статей, що вказують, якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування⁶⁵.

Зокрема, статтею 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють *організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг*⁶⁶.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що **центр надання адміністративних послуг** – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний

⁶⁴ Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>

⁶⁵ Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶⁶ Там само.

підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги⁶⁷.

Таким чином, Закон України «Про адміністративні послуги» забезпечує втілення принципу *субсидіарності*, оскільки передає на найнижчий (муніципальний) рівень повноваження щодо організації діяльності центрів надання адміністративних послуг. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення приймається якомога ближче до громадянина. Усе, що можна вирішити на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади⁶⁸.

Особливе значення для реалізації цього принципу має ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка без застережень була ратифікована Україною, згідно з якою муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи певною функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Ця ж стаття містить ще один важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади, а саме: під час делегування повноважень будь-якими центральними чи регіональними органами влади органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, володіти свободою адаптувати ці повноваження до місцевих умов. Досвід інших країн свідчить, що більшість усіх адміністративних послуг надають саме органи місцевого самоврядування⁶⁹.

ЦНАПи розпочали свою роботу 1 січня 2014 р. Сьогодні в Україні вже працює понад сімсот сучасних центрів надання адміністративних послуг, і їхня кількість постійно зростає. Концепція ЦНАПу передбачає створення для споживачів єдиної приймальної щодо більшості адміністративних послуг,

⁶⁷ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n5>

⁶⁸ Оніщик Ю. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. С. 62. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-62-64.pdf

⁶⁹ Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень. Київ, 2017. С. 26.

тобто об'єднання максимальної кількості органів (підрозділів) публічної адміністрації, які раніше окремо контактували з населенням. Ідеться про «механічне» зведення до однієї будівлі сукупності наявних адміністративних послуг, тобто створення «приймальні» (фронт-офісу)⁷⁰. Створення таких центрів мало на меті полегшення процесу отримання адміністративної послуги громадянами, зокрема через звернення лише до однієї установи. Перевагою є те, що громадянин звертається по отримання будь-якої адміністративної послуги до адміністратора, котрий працює у ЦНАПі, і результат адміністративної послуги також отримує в адміністратора ЦНАПу або поштою. Таким чином, зменшуються корупційні ризики за рахунок усунення особистого контакту суб'єкта звернення із представником органу влади, відповідального за надання послуги⁷¹.

Центрам надання адміністративних послуг характерні такі особливості:

а) виконують посередницьку роль між суб'єктами надання адміністративних послуг та суб'єктами звернення;

б) знаходяться у постійній взаємодії з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин;

в) надають широкий перелік адміністративних послуг на відміну від окремих суб'єктів надання таких послуг, їх фронт-офісів або сервісних центрів;

г) перелік їхніх послуг затверджується Кабінетом Міністрів України;

ґ) вибір механізму надання послуг лишається за органом місцевого самоврядування, що утворив центр надання адміністративних послуг⁷².

Під **завданнями** ЦНАПів розуміється основний вид їхньої діяльності, що передбачає вчинення певної сукупності дій, які не суперечать чинному законодавству, та які обумовлені

⁷⁰ Павлович-Сенета Я. П. Адміністративно-правовий механізм надання публічних послуг. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 2. С. 489.

⁷¹ Ільчанінова Н. І Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Миколаїв, 2019. С. 11.

⁷² Кушнір Д. М. Система суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні та місце серед них центрів надання адміністративних послуг. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2019. Вип. 6. Спецвип. Т. 2. С. 204–208.

досягненням єдиної мети, що полягає в якісному та безперешкодному забезпеченні надання відповідних послуг на місцях для фізичних і юридичних осіб шляхом здійснення взаємодії між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративних послуг. Відповідно до пункту 4 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг⁷³, його завданнями є:

1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;

2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг;

3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вигоди та порядок надання адміністративних послуг у центрі;

4) проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг відповідно до частини 4 статті 7 Закону України «Про адміністративні послуги», визначення та вжиття заходів до підвищення рівня якості їх надання, оприлюднення інформації про результати моніторингу та вжиті заходи;

5) забезпечення процесу автоматизації прийому документів та надання адміністративних послуг шляхом використання інформаційних систем та систем електронного документообігу.

Під **функціями ЦНАПів** доцільно розуміти основні напрями діяльності центрів, що скеровані на вирішення головних завдань у сфері надання адміністративних послуг. Вказані функції поділено на:

1) основні, до яких віднесено регулювання, координацію та контроль;

2) допоміжні функції, які забезпечують реалізацію основних, зокрема функції організаційного забезпечення, матеріально-технічного забезпечення, статистики, діловодства тощо.

Наступним елементом механізму надання адміністративних послуг є **процедура**, що охоплює собою конкретні стадії та етапи, які необхідно виконати для отримання послуги. Процедура надання адміністративних послуг включає

⁷³ Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>

подання заяви, розгляд документів, прийняття рішення та видачу результату⁷⁴.

Основні етапи цієї процедури – це:

- подання заяви, коли особа звертається з проханням про отримання певної послуги;
- обробка документів, що передбачає аналіз та перевірку документів уповноваженим органом;
- прийняття рішення, за якого орган ухвалює рішення про надання або відмову в наданні послуги;
- видачу результату, під час якої особа отримує результат (наприклад, довідку, ліцензію чи інший документ).

Важливим елементом механізму надання адміністративних послуг є **впровадження електронних послуг**, завдяки чому громадяни можуть отримувати адміністративні послуги онлайн через портали державних послуг.

У Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки зазначено, що впровадження електронних послуг є важливим кроком у розвитку цифрового суспільства, і Україна активно працює в цьому напрямі⁷⁵. Одним з найуспішніших прикладів є платформа «Дія», яка об'єднує широкий спектр державних послуг в єдиному мобільному додатку та на вебсайті. Завдяки цьому українці можуть швидко та зручно отримувати послуги, не виходячи з дому, скажімо, оформлення документів, оплату податків, реєстрацію бізнесу тощо.

Впровадження електронного урядування на місцевому рівні надає можливість громадянам отримувати послуги, пов'язані з місцевими питаннями, швидше та ефективніше. До прикладів таких послуг можна віднести:

- оформлення довідок і дозволів: замовлення довідок про склад сім'ї, витягів з реєстрів, дозволів на будівництво, реєстрацію місця проживання;

⁷⁴ Крутії О. М., Радченко О. О. Організаційно-правовий механізм надання публічних послуг. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія «Державне управління»*. 2018. Вип. 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadpsdu_2018_4_5

⁷⁵ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>

- запис до черг: можливість через інтернет записатися на прийом до органів місцевого самоврядування або подати звернення онлайн;
- оплату місцевих податків та зборів: місцеві органи можуть надавати онлайн-сервіси для сплати податків на майно, землю тощо;
- електронні петиції та звернення громадян: через спеціальні портали громадяни можуть подавати петиції або звернення до місцевих органів влади;
- інформаційні сервіси: існує постійний доступ до інформації про роботу міських рад, бюджети, засідання депутатів, розподіл коштів⁷⁶.

Усе перелічене не лише спрощує доступ до послуг, а й сприяє підвищенню прозорості в державному управлінні та зниженню корупції. Подібні ініціативи також допомагають Україні інтегруватися у світовий цифровий простір та спрощують комунікацію між громадянами і державними установами.

Наступним елементом механізму надання адміністративних послуг на місцевому рівні є **контроль та моніторинг**, що включає механізми контролю за якістю надання послуг та зворотний зв'язок від громадян для покращення процесу⁷⁷.

Контроль за якістю надання адміністративних послуг є критично важливим для забезпечення ефективності роботи місцевих органів публічної влади. Основна мета такого контролю – гарантувати, що послуги відповідають стандартам, є доступними, прозорими і надаються швидко.

Методами контролю за якістю адміністративних послуг є:

- *моніторинг зворотного зв'язку від громадян*, зокрема, опитування громадян щодо їхнього досвіду отримання послуг через спеціальні форми або платформи. Наприклад, в Україні

⁷⁶ Електронне урядування та електронна демократія : навчальний посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. Ч. 7: Розвиток електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях / С. А. Чукут. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. С. 27.

⁷⁷ Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890>

через «Дію» можна оцінити якість послуг. Існують також гарячі лінії та онлайн-чати для отримання скарг або пропозицій;

- *дотримання стандартів якості надання адміністративних послуг*, що передбачає впровадження єдиних стандартів надання адміністративних послуг, які регламентують час, процес і рівень обслуговування;

- *оцінка роботи центрів надання адміністративних послуг*. У ЦНАПах періодично проводяться регулярні аудити, як внутрішні, так і незалежні, для оцінки ефективності та відповідності стандартам. Здійснюється використання автоматизованих систем, які відстежують час обробки запитів та надання послуг;

- *впровадження електронних реєстрів та цифрових платформ* для надання послуг, що допомагає автоматично відстежувати процеси та виявляти проблеми в їх виконанні. Це створює умови для прозорого моніторингу громадськістю через онлайн-доступ до даних про надані послуги;

- *регулярні інспекції та перевірки органів*, які надають адміністративні послуги, для виявлення можливих порушень або недоліків у їх роботі⁷⁸.

У підсумку можна резюмувати, що для забезпечення якісного надання адміністративних послуг на місцевому рівні важливо ефективно використовувати всі елементи правового механізму надання адміністративних послуг. При цьому слід впроваджувати комплексний підхід, який поєднує в собі технічні рішення, правові стандарти та постійний контроль за роботою місцевих органів влади. Забезпечення якісного надання адміністративних послуг лежить в основі довіри громадян до місцевих органів публічної влади і впливає на загальний рівень ефективності адміністрування у кожній громаді.

⁷⁸ Розмаріцина Н. А. Контроль за наданням адміністративних послуг в умовах реформування органів публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1507>

Питання для самоперевірки

1. Розкрийте поняття адміністративної послуги та правове регулювання цього інституту в Україні.
2. Що становлять собою державні та муніципальні послуги?
3. Які характерні ознаки мають адміністративні послуги, що надаються органами місцевої влади в Україні?
4. Які місцеві органи належать до суб'єктів надання адміністративних послуг?
5. Охарактеризуйте ОТГ як суб'єкти надання адміністративних послуг.
6. Назвіть способи надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади в Україні.
7. Як надання адміністративних послуг місцевими органами публічної влади впливає на якість управління місцевими справами?

Список використаних і рекомендованих джерел

Основні нормативно-правові акти

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>
3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2806-15>
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 16.10.2011 р. № 43. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

Додаткова література

1. Адміністративна процедура : навчальний посібник / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова, А. М. Школик; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2019. 206 с.

2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Київ : Право, 2021. 392 с.
3. Андріянов О. І. Адміністративні послуги на місцевому рівні як об'єкти публічного управління. *Київський економічний науковий журнал*. 2024. № 4. С. 9–16. URL: <https://journals.kyumu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/91/89>
4. Лілікович П. В. Актуальні механізми у сфері надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. С. __. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1827>
5. Оніщик Ю. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. С. 62–64. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-62-64.pdf
6. Павлович-Сенета Я. П. Адміністративно-правовий механізм надання публічних послуг. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 2. С. 489–492.

НАЗАР Тетяна Ярославівна,
кандидат юридичних наук, доцент;
ПАВЛОВИЧ-СЕНЕТА Ярина Павлівна,
кандидат юридичних наук, доцент;
ЛЕПІШ Наталія Ярославівна,
кандидат юридичних наук, доцент

Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні

Навчальний посібник

Редагування *Оксана Шмиговська*
Макетування *Галина Шушняк*
Друк *Андрій Радченко*

Підписано до друку 06.11.2024.
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 15,35.
Тираж 80 прим. Зам № 90-24.

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.

О-64 **Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні : навчальний посібник / Т. Я. Назар, Я. П. Павлович-Сенета, Н. Я. Лепіш. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2024. 264 с.**

ISBN 978-617-511-409-4

Розкрито теоретичні, методологічні та правові засади організації діяльності місцевих військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей діяльності місцевих органів публічної влади в Україні у період воєнного часу. Значну увагу приділено взаємодії місцевих органів публічної влади з іншими державними інститутами, громадянським суспільством. Також висвітлено питання надання місцевими органами публічної влади в Україні адміністративних послуг.

Для здобувачів вищої освіти, викладачів юридичних факультетів закладів вищої освіти, юристів-практиків у сфері адміністративного, муніципального права, а також усіх, хто цікавиться діяльністю місцевих органів публічної влади в Україні.

Taking into account the specifics of the activities of local public authorities in Ukraine during the wartime period, the textbook reveals the theoretical, methodological and legal principles of organizing the activities of local military administrations and local self-government bodies. Considerable attention is paid to the interaction of local public authorities with other state institutions, civil society, and the issue of providing administrative services by local public authorities in Ukraine is highlighted.

For students, graduate students, teachers of law faculties of higher education institutions, practicing lawyers in the field of administrative and municipal law, as well as anyone interested in the activities of local public authorities in Ukraine.

УДК 352/354 (477) (075.8)