

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

НОЦИК АНДРІЙ ІГОРОВИЧ

УДК 342.9:352.4

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

_____ А. І. Ноцик

Науковий керівник **Нестерцова-Собакарь Олександра Володимирівна**,
кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Ноцик А. І. Адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024.

У дисертації на основі комплексного аналізу законодавства, позицій вчених та практики функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначено адміністративно-правові засади організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади, сформовано напрямки забезпеченням їх ефективності, ідентифікації проблемних аспектів правового регулювання та розроблено рекомендацій для подальшого розвитку права на місцеве самоврядування.

Сформовано поняття добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень, що представляє собою демократичний механізм, який базується на принципах місцевого самоврядування, та виникає з ініціативи громадян як форма їх активної участі в процесі прийняття рішень та управління публічними справами на місцевому рівні, задля сталого розвитку суспільства та реалізації демократії на місцевому рівні.

Доведено, що добровільно об'єднана територіальна громада є складовою інституту делегування повноважень щодо реалізації загального права на місцеве самоврядування. Делегують такі повноваження добровільно об'єднаній територіальній громаді фактично громадяни України як суб'єкти права на місцеве самоврядування та держава, що наділяє громаду відповідними правовими інструментами та гарантує її діяльність.

Визначено зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади як окремий вид публічно-

правових відносин. Встановлено такі особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади: 1) добровільний характер; 2) участь громади як суб'єкта адміністративного права, що має свої права та обов'язки, спрямовані на задоволення публічних та індивідуальних інтересів; 3) владно-управлінська функція; 4) субсидіарність; 5) наявність публічно-правового інтересу (громада як учасник адміністративно-правових відносин представляє публічно-правовий інтерес та діє від імені держави, що підкреслює публічний характер цих відносин); 6) партиципаторна демократія; 7) двоетапний характер вирішення спорів.

Розкрито принципи організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади. Визначено, що загальна система принципів організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні складається з наступних засад: – добровільність; – гласність; – субсидіарність; – економічна доцільність; – пропорційність; – спроможність; – партиципаторна демократія; – відповідальність; – підзвітність; – рівність; – доступність; – партнерство та співпраця; – інноваційність; – сталий розвиток.

Встановлено, що нормативно-правові засади організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні виникають внаслідок комплексної адміністративної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до яких відносяться: правові акти (статути, регламенти, правила, інструкції тощо); індивідуальні акти та неправові акти (програми, рекомендації); адміністративні договори.

Визначено елементи адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні: 1) правосуб'єктність (територіальна громада визнається юридичною особою, що має право набувати та мати майнові та немайнові права, нести цивільно-правові зобов'язання, та може виступати позивачем і відповідачем у суді); 2) принципи та нормативно-правові засади діяльності; 3) права (самостійно

вирішувати питання місцевого значення; здійснювати управління майном; співпрацювати з іншими органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, міжнародними суб'єктами; здійснювати зовнішньоекономічну діяльність; одержувати державну підтримку тощо); 4) обов'язки (дотримуватися Конституції та законів України; забезпечувати законність та правопорядок; – здійснювати захист прав та свобод громадян; надавати адміністративні послуги населенню; звітувати про свою діяльність перед громадськістю тощо); 5) юридична відповідальність.

Розкрито адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні як публічний процес, що на основі регламентаційного планування та з врахуванням специфіки кожної громади, включає декілька законодавчо визначених етапів ініціації, підготовки, схвалення та фінального формування об'єднаних територіальних громад. Сформовано адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. Розкрито, що завершальним етапом адміністративної процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є прийняття подальших наслідків щодо приєднання, що включає: 1) реорганізацію громад – остаточне формування нової об'єднаної територіальної громади та початок функціонування об'єднаної територіальної громади як єдиного цілого; 2) оптимізацію структури та функціонування органів управління громади (припинення та зміну повноважень окремих суб'єктів управління – сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади); 3) поширення єдиного управління повноважень на територію приєднаної громади; 4) нове правонаступництво (об'єднана територіальна громада стає правонаступником майна, прав та обов'язків приєднаної громади); 5) бюджетну інтеграцію (об'єднання бюджетів приєднаної громади та об'єднаної територіальної громади, забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетних коштів).

Розкрито державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні як вид державних заходів та форм фінансового, правового, організаційного, методичного, інформаційного характеру, що реалізуються в межах спланованого, нормативно-закріпленого процесу, та спрямовані на стимулювання та сприяння децентралізації влади, реформуванню місцевого самоврядування та створення стійких, спроможних об'єднаних громад. Розкрито, що в умовах війни держава намагається посилити фінансову підтримку територіальним громадам, які постраждали від війни, створюючи спеціальні фонди, ресурси яких будуть спрямовувати на відновлення територіальних громад.

Визначено, що ефективність територіальних громад щодо управління земельними ресурсами в Україні визначається комплексною оцінкою кількох ключових аспектів: 1) рівнем доступності та прозорості інформації про земельні ресурси, процеси прийняття рішень та використання земельних ділянок; 2) раціонального використання ресурсів з урахуванням потреб громади, сталого розвитку, захисту довкілля та забезпечення економічної вигоди; 3) рівнем участі громади в прийнятті рішень щодо управління землею та рівнем підтримки громадських ініціатив у цій сфері; 4) інституційною компетентністю; 5) ефективністю механізмів для вирішення конфліктів щодо власності, використання та доступу до земельних ділянок. 6) здатністю громади до розробки та виконання стратегій розвитку, включаючи земельне планування та забезпечення сталого використання ресурсів.

Сформовано напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні на: забезпечення принципу субсидіарності на законодавчому рівні; формування нової моделі стратегічного управління фінансами; вдосконалення положень спеціалізованого Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в напрямку вдосконалення адміністративної процедури утворення та державної підтримки

добровільного об'єднання територіальних громад; формування методики транскордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних громад в Україні.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що науково-теоретичні положення, висновки та практичні рекомендації, які були зазначені у роботі, впроваджені, та можуть бути використані в наступних сферах: – науково-дослідній роботі – положення та рекомендації спрямовані на розвиток теорії адміністративного права в аспекті механізмів реалізації права на місцеве самоврядування; – законотворчій сфері – практичні пропозиції спрямовані на розвиток адміністративного законодавства щодо діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні; – освітньому процесі – під час готування та ведення лекцій, навчальних семінарів та практичних занять для здобувачів вищої освіти навчальної дисципліни «Актуальні проблеми теорії адміністративного права», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших суміжних дисциплін.

Ключові слова: адміністративний центр, адміністративні процедури, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові відносини, бюджет, державна підтримка, добровільна об'єднана територіальна громада, місцева влада, повноваження, порядок.

SUMMARY

Notsyk A. Administrative and legal foundations of the organization and functioning of the united territorial community. – *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of candidate of juridical science in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2024.

In the dissertation, based on a comprehensive analysis of legislation, the positions of scientists and the practice of the functioning of executive and local self-government bodies, the administrative and legal principles of the organization and functioning of a voluntary united territorial community are defined, directions are formed to ensure their effectiveness, identification of problematic aspects of legal regulation and recommendations are developed for further development of the right to local self-government.

The concept of a voluntarily united territorial community was formed as a component of the institution of delegation of powers, which is a democratic mechanism based on the principles of local self-government and arises from the initiative of citizens as a form of their active participation in the process of decision-making and management of public affairs at the local level, for sustainable development of society and implementation of democracy at the local level.

It has been proven that a voluntarily united territorial community is a component of the institution of delegation of powers to implement the general right to local self-government. Such powers are actually delegated to a voluntarily united territorial community by citizens of Ukraine as subjects of the right to local self-government and by the state, which provides the community with appropriate legal instruments and guarantees its activities.

The content of administrative-legal relations with the participation of a voluntarily united territorial community is defined as a separate type of public-

legal relations. The following features of administrative and legal relations with the participation of a voluntarily united territorial community have been established: 1) voluntary nature; 2) participation of the community as a subject of administrative law, which has its own rights and obligations, aimed at satisfying public and individual interests; 3) power-management function; 4) subsidiarity; 5) presence of a public-legal interest (the community as a participant in administrative-legal relations represents a public-legal interest and acts on behalf of the state, which emphasizes the public nature of these relations); 6) participatory democracy; 7) two-stage nature of dispute resolution.

The principles of organization and functioning of a voluntarily united territorial community are revealed. It was determined that the general system of principles for the organization and functioning of a voluntarily united territorial community in Ukraine consists of the following principles: – voluntariness; – publicity; – subsidiarity; – economic feasibility; – proportionality; – capacity; – participatory democracy; – responsibility; – accountability; – equality; – availability; – partnership and cooperation; – innovativeness; – sustainable development.

It has been established that the normative and legal principles of the organization and functioning of a voluntary united territorial community in Ukraine arise as a result of complex administrative activities of state authorities and local self-government bodies, which include: legal acts (statutes, regulations, rules, instructions, etc.); individual acts and illegal acts (programs, recommendations); administrative contracts.

The elements of the administrative-legal status of a voluntary association of a territorial community in Ukraine are defined: 1) legal personality (a territorial community is recognized as a legal entity that has the right to acquire and have property and non-property rights, bear civil-law obligations, and may act as a plaintiff and defendant in court); 2) principles and legal bases of activity; 3) rights (to independently resolve issues of local importance; to manage property; to cooperate with other local self-government bodies, executive authorities, citizen

associations, international entities; to carry out foreign economic activities; to receive state support, etc.); 4) duties (observe the Constitution and laws of Ukraine; ensure legality and law and order; - protect the rights and freedoms of citizens; provide administrative services to the population; report on their activities to the public, etc.); 5) legal responsibility.

The administrative procedures for the formation of a voluntary association of territorial communities in Ukraine are disclosed as a public process that, based on regulatory planning and taking into account the specifics of each community, includes several legally defined stages of initiation, preparation, approval and final formation of united territorial communities. Administrative procedures for voluntary joining the united territorial communities in Ukraine have been formed. It was revealed that the final stage of the administrative procedure of voluntary joining the united territorial communities in Ukraine is the adoption of further consequences for joining, which includes: 1) reorganization of the communities - the final formation of a new united territorial community and the beginning of the functioning of the united territorial community as a single whole; 2) optimization of the structure and functioning of community management bodies (termination and change of powers of individual management entities – village and settlement councils, village and settlement heads of territorial communities); 3) extension of the unified administration of powers to the territory of the annexed community; 4) new legal succession (the united territorial community becomes the legal successor of the property, rights and obligations of the joined community); 5) budget integration (unification of the budgets of the annexed community and the united territorial community, ensuring efficient and rational use of budget funds).

State support for the voluntary unification of territorial communities and voluntary joining of united territorial communities in Ukraine as a type of state measures and forms of a financial, legal, organizational, methodical, informational nature, which are implemented within the framework of a planned, normatively established process, and aimed at to stimulate and promote

decentralization of power, reform of local self-government and creation of sustainable, capable united communities. It was revealed that in war conditions, the state is trying to strengthen financial support for territorial communities affected by the war, creating special funds, the resources of which will be directed to the restoration of territorial communities.

It was determined that the effectiveness of territorial communities in the management of land resources in Ukraine is determined by a comprehensive assessment of several key aspects: 1) the level of availability and transparency of information about land resources, decision-making processes and the use of land plots; 2) rational use of resources taking into account the needs of the community, sustainable development, environmental protection and ensuring economic benefits; 3) the level of community participation in decision-making regarding land management and the level of support for public initiatives in this area; 4) institutional competence; 5) the effectiveness of mechanisms for resolving conflicts regarding ownership, use and access to land plots. 6) the ability of the community to develop and implement development strategies, including land planning and ensuring sustainable use of resources.

Directions for improving the administrative and legal regulation of the organization and functioning of the voluntarily united territorial community in Ukraine have been formed to: ensure the principle of subsidiarity at the legislative level; formation of a new model of strategic financial management; improvement of the provisions of the specialized Law of Ukraine "On the Voluntary Association of Territorial Communities" in the direction of improving the administrative procedure for the formation and state support of the voluntary association of territorial communities; formation of the methodology of cross-border and interterritorial cooperation of territorial communities in Ukraine.

The practical significance of the obtained results is that the scientific-theoretical provisions, conclusions and practical recommendations that were specified in the work have been implemented and can be used in the following areas: - scientific research work - provisions and recommendations aimed at the

development of the theory of administrative law in terms of the mechanisms for implementing the right to local self-government; - legislative sphere - practical proposals aimed at the development of administrative legislation regarding the activities of united territorial communities in Ukraine; - the educational process - during the preparation and conducting of lectures, educational seminars and practical classes for students of higher education in the academic discipline "Actual problems of the theory of administrative law", during the preparation of relevant textbooks, training aids, as well as in the context of other related disciplines.

Keywords: administrative centre, administrative procedures, administrative-legal status, administrative-legal relations, budget, state support, voluntary united territorial community, local government, powers, order.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Notsyk A. I. Voluntary united territorial society as a component of the institution of delegation of authority in the administrative law of Ukraine. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2023. № 4. P. 47–51.
2. Ноцик А. І. Поняття та система принципів організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2023. № 4(82). С. 289–294.
3. Ноцик А. І. Зміст та особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип. 6. С. 115–120.
4. Ноцик А. І. Адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 6. С. 111–115.
5. Ноцик А. І. Напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної

територіальної громади в Україні. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 365–369 (Республіка Польща).

6. Ноцик А. І. Аналіз нормативно-правових засад організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні. *Київський часопис права*. 2024. № 1. С. 191–195.

7. Ноцик А. І. Особливості адміністративних процедур державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 332–334.

8. Ноцик А. І. Новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2024. № 67. С. 21–23.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Ноцик А. І. Новітній зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади. *Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15–16 лют. 2023 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 117–120.

10. Ноцик А. І. Правові питання розуміння добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень в адміністративному праві України. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13–14 берез. 2023 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 131–133.

11. Ноцик А. І. Сучасна система принципів організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади. *Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 лют. 2024 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2024. С. 71–73.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	24
1.1. Добровільно об'єднана територіальна громада як складова інституту делегування повноважень	24
1.2. Зміст та особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільного об'єднання територіальних громад	38
1.3. Принципи та нормативно-правові засади організації та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад	54
1.4. Адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальних громад.....	69
Висновки до розділу 1	85
РОЗДІЛ 2 ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДОБРОВІЛЬНОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.....	91
2.1. Адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад.....	91
2.2. Адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад	109
2.3. Адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.....	125
Висновки до розділу 2	141
РОЗДІЛ 3 ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОБРОВІЛЬНОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	146
3.1. Особливості реалізації повноважень добровільно об'єднаної територіальної громади у сфері земельних та бюджетних відносин	146

3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади	167
Висновки до розділу 3	180
ВИСНОВКИ.....	185
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	189
ДОДАТКИ	206

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Повномасштабна війна в Україні щодня посягає на гарантування українцям їх конституційного права на місцеве самоврядування. Воєнні дії на території нашої країни знищили незліченну кількість місцевої інфраструктури, засоби комунікації та інші суспільні блага, які розбудовувалися роками. Війна спричинила нестабільність, економічну скруту, та, що найгірше, – позбавила життя значної кількості людей. Попри все, наша держава намагається на всіх рівнях протидіяти ворогу, стабілізувати ситуацію та забезпечити безпеку для всіх громадян. У цей непростий час кожна гілка влади працює в напрямі координації дій, підтримки військових, забезпечення гуманітарної допомоги й розвитку стратегій для відновлення миру та стабільності в країні.

В умовах війни люди почали усвідомлювати важливість місцевого самоврядування для забезпечення безпеки, надання послуг і координації допомоги на місцевому рівні. Також війна стимулювати більш активну участь громадян у місцевому самоврядуванні та зміцнила громадську свідомість. Сучасна модель місцевого самоврядування в Україні вирізняється необхідністю додаткового координаційного зусилля та мобілізації ресурсів для забезпечення безпеки й допомоги вразливим групам населення. Тому в контексті сучасної соціально-політичної ситуації в Україні розвиток місцевого самоврядування та його перетворення на більш ефективну та демократичну структуру є особливо важливою сферою правового регулювання. Добровільне об'єднання територіальних громад є одним з ключових інструментів у забезпеченні ефективного управління ресурсами на місцевому рівні, подоланні адміністративних бар'єрів та сприянні загального розвитку територій. Результати авторського соціологічного опитування підтвердили актуальність питання ресурсного забезпечення територіальних громад, адже 63 % респондентів визнали це основною проблемою на шляху до формування ефективного функціонування територіальних громад в Україні.

Відповідно, ефективна організація діяльності та ресурсів добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні забезпечить належне функціонування місцевих владних органів, захистить права й інтереси місцевого населення, сприятиме відновленню місцевої інфраструктури та економіки під час і після війни.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Новітні підходи адміністративно-правових засад діяльності територіальних громад в Україні сформуvalи прямий зв'язок адміністративного права з діяльністю територіальних громад. Так, у роботі В. Олексюк «Територіальна громада як суб'єкт адміністративних правовідносин» (2023) визначено становище територіальної громади як суб'єкта адміністративних правовідносин. Варті уваги дисертації І. Дзюби «Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні» (2022) та Ю. Кириченко «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» (2019), у яких проаналізовано адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні. Крім того, важливою є робота А. Лісніченка «Адміністративно-правовий статус територіальних громад в Україні» (2021), у якій визначено юридичну природу адміністративно-правового статусу територіальних громад та його структурних компонентів.

Інші питання організації діяльності територіальних громад в Україні вивчали у своїх роботах такі науковці, як О. Алтуніна, Є. Ананьєва, В. Андріяш, М. Багмет, О. Батанов, М. Блажівська, І. Бойко, Н. Бровко, Г. Бублик, Г. Возняк, Р. Галгаш, М. Горбатюк, М. Горбач, О. Гумін, А. Гусь, В. Давидова, Н. Данилко, Ю. Денисовець, А. Дорош, О. Дрозд, Ю. Дьяченко, О. Євтушенко, О. Звіздай, Р. Ігонін, В. Карпенко, В. Кожуріна, А. Кулинич, О. Лагода, Д. Лічак, А. Маковецький, М. Манойленко, Ю. Марущин, Г. Матвієнко, М. Мельник, О. Нестерцова-Собакарь, А. Новак, В. Оксінь, Г. Палвашова, Р. Панчишин, Я. Петруненко, Я. Полянська, С. Поляруш-Сафроненко, С. Потапенко, О. Проніна, В. Проскура, К. Ровинська, Т. Сахно, О. Світовий, П. Сенищ, Р. Сербин, А. Сергієнко, О. Терещук, О. Токаренко,

І. Тулик, Ю. Фетько, Ю. Фролов, П. Фугело, А. Шевченко, А. Шевчук, С. Щеглюк, Н. Якимчук та ін.

Загалом формування моделі організації діяльності територіальних громад в Україні в умовах війни потребує абсолютно нового підходу щодо пошуку оптимальних рішень розподілу ресурсів на місцевому рівні, захисту інтересів територіальних громад, розв'язання соціальних та інших проблем, зумовлених воєнними діями.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тема дисертаційної роботи узгоджується з положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р.; Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695; Концепції розвитку громадянської освіти в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 року № 710-р; Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р. Тема дисертації спрямована на виконання положень плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу законодавства, позицій учених і практики функціонування органів виконавчої влади й місцевого самоврядування визначити адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади, сформулювати напрями забезпечення їх ефективності, ідентифікувати проблемні аспекти правового регулювання та

розробити рекомендації для подальшого розвитку права на місцеве самоврядування.

Для досягнення сформульованої мети в дисертації заплановано виконати такі завдання:

- визначити поняття добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень;
- з'ясувати зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади;
- розкрити принципи організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади;
- визначити елементи адміністративно-правового статусу добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні;
- схарактеризувати адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні;
- сформулювати поняття адміністративних процедур добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні;
- схарактеризувати державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад і добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні;
- обґрунтувати аспекти ефективності територіальних громад щодо управління земельними ресурсами в Україні;
- визначити напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правових засад організації та функціонування об'єднаної територіальної громади в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади.

Методи дослідження. Теоретико-правові засади організації та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад розкрито завдяки *діалектичному* методу (розділ 1). Застосування методу *дедукції* дало змогу проаналізувати сутність функціонування добровільно об'єднаних територіальних громад як складових інституту делегування повноважень (підрозділ 1.1). На основі *індукції* сформульовано загальні висновки щодо змісту й особливостей адміністративно-правових відносин у контексті добровільного об'єднання територіальних громад (підрозділ 1.2). Методи *аналізу* та *синтезу* дозволили виокремити принципи й нормативно-правові засади організації та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад (підрозділ 1.3). Завдяки *функціональному* методу визначено адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальних громад (підрозділ 1.4). У переважній більшості підрозділів роботи було застосовано *формально-юридичний* метод як ключовий підхід у науковому дослідженні права та правозастосування у сфері діяльності територіальних громад (підрозділи 1.3, 1.4, розділи 2, 3). *Дескриптивний* метод використано для опису порядку створення та організації діяльності добровільно об'єднаної територіальної громади (розділ 2). *Системно-структурний* метод уможливив аналіз порядку створення та організації діяльності добровільно об'єднаної територіальної громади в структурі функціонування органів місцевого самоврядування (розділ 2). Завдяки методу *групування* розкрито повноваження добровільно об'єднаної громади у сфері земельних і бюджетних відносин (підрозділ 3.1). Метод *правотворчості* дозволив визначити шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади (підрозділ 3.2). *Соціологічний* метод слугував підґрунтям проведення авторського соціологічного опитування.

Емпіричну базу дисертації становлять узагальнення практики органів виконавчої влади (Міністерства розвитку громад та територій України, місцевих державних адміністрацій, інших органів виконавчої влади) та

місцевого самоврядування, громадських організацій і міжнародних інституцій у сфері забезпечення права на місцеве самоврядування в Україні.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є новітнім комплексним дослідженням в Україні, у якому розкрито адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади, на підставі чого визначено проблемні аспекти правового регулювання, запропоновано низку новітніх наукових та практичних висновків і пропозицій щодо реалізації влади та забезпечення публічних інтересів на місцевому рівні. Основними з них є такі:

уперше:

– розкрито науково-теоретичну сутність добровільно об'єднаної територіальної громади як інституту делегування повноважень, унікальність якої полягає у формуванні за добровільною ініціативою громадян в окрему складову місцевого самоврядування з отриманням делегованих повноважень через активну участь громадян та їх виборних представників, що забезпечує демократичний характер прийняття суспільних рішень і дій;

– визначено унікальні особливості новітнього адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні, що характеризуються: розширенням прав і повноважень (новітні об'єднання територіальних громад мають значно більшу автономію порівняно з попередніми формами органів місцевого самоврядування); тенденцією щодо підвищення відповідальності; демократизацією та децентралізацією влади (збільшення участі громадян, наближення влади до людей); створенням сприятливих умов для розвитку внаслідок розширення міжнародної співпраці; використанням інноваційних підходів організації та функціонування;

– схарактеризовано адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні, до яких зараховано такі: послідовність (процес надання державної підтримки поділений на чітко визначені етапи); плановість; публічність; нормативна

визначеність; адаптивність (під час надання державної підтримки слід урахувувати конкретні умови, що існують на певному етапі); добровільність; динамічність; контрольованість (громади контролюють органи державної влади щодо використання ресурсів державної підтримки);

удосконалено:

– новітні особливості нормативно-правових засад організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні, що ґрунтуються на: загальній ідеї місцевого самоврядування, закріпленій міжнародними та конституційними нормами; спеціалізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, що визначається законами та підзаконними актами України; специфічних умовах функціонування окремої територіальної громади, що встановлюються внаслідок внутрішньої нормотворчої діяльності територіальної громади (прийняття внутрішніх документів, правил, укладення договорів тощо);

– розуміння об'єктів адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади як матеріальних і нематеріальних благ, а також послуг, які становлять основний предмет регулювання взаємодії між суб'єктами громадянського суспільства й органами самоврядування, до яких віднесено: адміністративні послуги, що надаються населенню територіальної громади; загальносоціальні цінності та блага, спрямовані на забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку та правопорядку відповідної території; питання місцевого значення; окремі права і свободи жителів громади, їх соціальний захист;

– теоретичне розуміння добровільного об'єднання територіальних громад в Україні, що є складним і багатогранним процесом та включає фінансові, соціальні, бюрократичні й економічні аспекти, які зумовлюють виникнення суспільної дискусії щодо рішення добровільного приєднання, пов'язаного з нерівномірністю розподілу фінансових ресурсів, бюрократичними перешкодами, побоюванням втратити ідентичність територіальної громади тощо;

отримали подальший розвиток:

– практичні положення щодо фінального етапу утворення об'єднаної територіальної громади в межах адміністративної процедури добровільного об'єднання територіальних громад в Україні, що є унікальним для кожної громади, оскільки враховує специфіку та потреби конкретного регіону, та включає кілька ключових аспектів: 1) прийняття рішення всіма радами, що беруть участь у процесі об'єднання, що визначає початок утворення громади; 2) правонаступництво (передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до об'єднаної громади); 3) структурні зміни (новий склад виконавчого комітету, повноваження голови об'єднаної громади); 4) інтеграція земельних і фінансових ресурсів;

– положення щодо впливу війни на особливості бюджетних відносин територіальних громад в Україні, що передбачає адаптацію бюджетних механізмів, активну підтримку держави для забезпечення стійкості й відновлення економічного розвитку територіальної громади, перегляд системи міжбюджетного вирівнювання для забезпечення фінансової стабільності й підтримки громад у воєнний період;

– напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні, які спрямовані на забезпечення принципу субсидіарності, формування нової моделі стратегічного управління фінансами, удосконалення положень спеціалізованого законодавства, методики співробітництва територіальних громад в Україні.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що наведені в роботі науково-теоретичні положення, висновки і практичні рекомендації впроваджені та можуть бути використані в:

– *науково-дослідній роботі* – як підґрунтя для проведення подальших теоретико-правових досліджень, спрямованих на розвиток теорії адміністративного права в аспекті механізмів реалізації права на місцеве

самоврядування (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *законотворчій сфері* – для розроблення нових та вдосконалення діючих законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, положення яких спрямовані на розвиток адміністративного законодавства щодо діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні;

– *освітньому процесі* – під час готування та ведення лекцій, навчальних семінарів і практичних занять для здобувачів вищої освіти з навчальної дисципліни «Актуальні проблеми теорії адміністративного права», підготовки відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших суміжних дисциплін (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 15–16 лютого 2023 р.), «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах» (м. Київ, 13–14 березня 2023 р.), «Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 7–8 лютого 2024 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 218 сторінок. Робота містить список використаних джерел зі 160 найменувань на 17 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Добровільно об'єднана територіальна громада як складова інституту делегування повноважень

Проблема делегованих повноважень має виключне значення для всіх державно-правових реформ, оскільки напряму впливає на процес і обсяг реалізації прав і свобод громадян, тому що стан реалізації прав і свобод людини прямо залежить від ефективності діяльності системи органів державної влади і системи органів місцевого самоврядування [18, с. 3, 12–14].

Одним із найбільш комплексним суб'єктом делегування повноважень в адміністративному праві України є добровільна об'єднана територіальна громада. Однак, практичні питання, що виникають в діяльності територіальних громад, зумовлюють актуальність загальних досліджень щодо розуміння сутності та принципів делегування повноважень.

Загальні та спеціальні адміністративно-правові засади організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади стали предметом дослідження таких вчених як: Б. Андрушків, К. Анісімов, А. Берлач, Я. Білоус, Є. Бородін, О. Голинська, І. Дзюба, В. Дрешпак, О. Євдокімов, Н. Кирич, Ю. Ковальчук, В. Кравченко, І. Крикавська, М. Латинін, В. Малоокій, А. Матвієнко, Н. Мішина, В. Небелюк, С. Поляруш та інших.

При цьому, чинні проблеми у реформі децентралізації, становленні місцевої влади як невід'ємної складової державного управління, обґрунтовують актуальність вивчення добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень.

У теорії управління розрізняють кілька форм надання повноважень: встановлення – спосіб регулювання, коли законодавчий орган у Конституції і законах визнає компетенцію органів місцевого управління; передача – форма регулювання повноважень, коли будь-яке повноваження одного органу виключається з його компетенції і включається до компетенції іншого органу; делегування – надання державним органом належного йому права вирішення питань на один раз, на деякий час або на невизначений термін [68, с. 96–97].

Делегування (від лат. *Delegare* – покладати, передавати) розумілося як доручення частини повноважень від носія первинних прав – делегата (делегатора) особі, що приймає ці повноваження, – делегатові. Делегування в публічному праві того часу не носило консенсусного характеру, передбачало обов’язкове прийняття спеціального закону (*imperium lex curiata de iurisdictio*), що підтверджує акт делегування. Делегант мав право контролювати виконання переданих повноважень делегатові. Носій переданих повноважень не міг делегувати їх далі відповідно до правила *delegatus non potest delegare* [9, с. 18; 145, с. 38-40].

Делегування потрібно відрізнити від передачі повноважень. При передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції одного органу і включається до компетенції другого. У свою чергу делегування розуміється як надання права вирішувати те чи інше питання іншому органу без суттєвого втручання в його вирішення. Також, делегування повноважень є двосторонніми імперативними відносинами, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень. При цьому компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу [68, с. 96–97].

На сьогоднішній день існує багато недоліків щодо роботи інституту делегування повноважень, то як: відсутність чітко визначеного порядку та процедури делегування повноважень, безсистемність у розподілі зазначених повноважень, недостатнє фінансування, що часто призводить до

неузгодженості, мало ефективності та недбалого ставлення уповноваженого органу в здійсненні таких повноважень [68, с. 96–97].

Як вважає Г. Бублик, делегування повноважень – це процес передачі власних повноважень делегуючого суб'єкта делегованому суб'єкту, який базується на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування, здійснюється для найбільш ефективної реалізації зазначених повноважень, супроводжується передачею відповідних фінансових та/або матеріальних ресурсів і оформлюється шляхом укладення адміністративного договору або відповідним законодавчим актом [18, с. 3, 12–14]. Юридична природа делегованих повноважень, визначаються обов'язкові ознаки делегованих повноважень, серед яких: а) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; б) делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням адміністративного договору; в) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; г) переделегування (субделегування) повноважень не допускається, бо це суперечить цілям і намірам органу, що делегує повноваження; д) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень [18, с. 3, 12–14].

А. Носач встановлює, що делегування повноважень може бути визначено одним зі способів переміщення владних повноважень із загальнодержавного та (або) регіонального та (або) місцевого рівня державного управління на рівень місцевого самоврядування, а тому – способом децентралізації влади [80, с. 151-155].

В. Давидовою вдосконалено теоретико-методологічний підхід до пізнання як процесу забезпечення делегування, так і власне «делегування», як особливої форми взаємодії суб'єктів адміністративних відносин, особливістю якого є розуміння, що організаційно-правовий аспект виступає лише одним з елементів системи науково-практичного забезпечення процесу делегування

повноважень, що значно розширює можливості для подальшого наукового пізнання процесів делегування засобами міжнаукового аналізу, моделювання та застосування крос- наукових методів пізнання [33, с. 4].

Делегування повноважень О. Терещук розуміє як адміністративно-правовий інститут, зміст якого становить процес (правовідносини) передачі публічно-адміністративних повноважень суб'єкта делегування іншому учаснику (органу публічної адміністрації, фізичній особі або юридичним особам приватного/публічного права) на визначений строк з обов'язковим ресурсним забезпеченням (фінансовим/майновим), відповідними контрольними наглядними обмеженнями та відповідальністю, що здійснюється у формі договору чи акта. Також вчена виокремлює основні характеристики делегування повноважень, що становлять зміст вказаного поняття: 1) делегування повноважень є інститутом адміністративного права; 2) ініціювання делегування повноважень потребує обґрунтування його доцільності; 3) імперативність чи диспозитивність делегування встановлюється у законодавчій нормі; 4) загальною метою використання інституту делегування повноважень є ефективне, якісне забезпечення публічного інтересу / здійснення публічного адміністрування; мета обґрунтовується та деталізується в конкретному випадку делегування; 5) зміст делегування становить процес передачі повноважень; 6) у вказаному процесі беруть участь суб'єкти, правовий статус яких характеризується певними ознаками: наприклад, наявність компетенції у суб'єкта делегування та відповідність нормативним вимогам потенційного суб'єкта із делегованими повноваженнями (виконавця делегованих повноважень); 7) предметом делегування є повноваження щодо публічного адміністрування; 8) делегування здійснюється, як правило, на визначений строк, однак поки що існує і безстрокове делегування; 9) разом із делегованими повноваженнями передаються додаткові гарантії (фінансове/майнове забезпечення) та обмеження (контроль/відповідальність) [143, с. 125–129].

На основі вищевикладеного, можна сформувати, що інститут делегування повноважень – важливий елемент системи державного управління та публічного адміністрування, який має значний вплив на ефективність управління, рівень децентралізації влади та якість надання публічних послуг, що за своїм змістом полягає у передачі повноважень від одного суб'єкта до іншого, з встановленням відповідних прав, обов'язків, умов та гарантій, задля реалізації певних функцій.

Правильне делегування завжди має дві сторони. Перша полягає в тому, щоб знати, що і кому слід делегувати. Іншу сторону делегування складає форма або спосіб доручення обов'язків. Делегуванню повноважень передують значна підготовча робота, яку повинен здійснювати орган, що делегує. Вона полягає у визначенні того, для чого, кому, яким чином делегувати повноваження, які вигоди від цього [145, с. 38-40].

Тому, виникає логічне запитання, яким чином добровільна об'єднана територіальна громада є складовою інституту делегування повноважень? На наш погляд, зміст такої складової можна простежити з виявлення сутності права на місцеве самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право 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. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [43].

Конституцією України закріплено, що 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. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [59].

Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються [122].

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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів

виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [93, с. 2–4; 9].

Таким чином, Конституцією України, міжнародними актами та відповідними законами України передбачається делегування повноважень щодо реалізації права на місцеве самоврядування добровільно об'єднаним територіальним громадам.

Відповідно, добровільна об'єднана територіальна громада є складовою інституту делегування повноважень щодо реалізації загального права на місцеве самоврядування. Делегують такі повноваження добровільно об'єднаній територіальній громаді фактично громадяни України, як суб'єкти права на місцеве самоврядування, та держава, наділяючи добровільно об'єднану територіальну громаду відповідними правовими інструментами та, гарантуючи її діяльність.

Загальнообов'язкові державні повноваження, які повинні делегуватися всім територіальним громадам відповідного рівня, повинні закріплюватися на необмежений строк. І хоча законодавство чітко не виділяє обов'язкових делегованих повноважень, вони завжди були присутніми в компетенції органів місцевого самоврядування. Необхідність та доречність цього впливає із змісту суспільних відносин при здійсненні особливо важливих загальнонаціональних завдань. На сьогоднішній день деякі державні повноваження покладені на органи місцевого самоврядування як обов'язкові [145, с. 38-40].

Проблема делегування повноважень постає не тільки на місцевому рівні, а й на вищому. На процес і обсяг реалізації прав і свобод громадян впливає чітка робота місцевих органів, так як стан реалізації цих прав і свобод, прямо

залежить від ефективності діяльності систем органів держави й органів місцевого самоврядування. Отже, на максимальну реалізацію прав і свобод українських громадян, має спрямовуватися використання делегованих повноважень органами держави і місцевого самоврядування [68, с. 100–101].

В сучасних реаліях, єдиним відсилком на делегування повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування щодо забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, законності, є положення статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також положення статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими визначено, що делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органами місцевого самоврядування здійснюють військові адміністрації на відповідній території, які здійснюють повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану [68, с. 100–101; 122; 127].

Впровадження інституту делегування повноважень, буде одним із важливих способів встановлення компетенції органів місцевого самоврядування в рамках інституту децентралізації публічної влади. Подальший рух у вказаному напрямку дозволить ефективно виконувати процес побудови правової держави та підвищення ефективної діяльності системи органів місцевого самоврядування, в тому числі територіальних громад [68, с. 100–101].

Загалом, добровільна об'єднана територіальна громада в Україні є важливою складовою інституту делегування повноважень в адміністративному праві, що базується на принципах місцевого самоврядування, закріплених в Конституції України та інших нормативних актах. Добровільна об'єднана територіальна громада представляє собою демократичну форму організації громадян, яка взаємодіє із державою в реалізації місцевого самоврядування. Її становище полягає в тому, що громада вільно об'єднується для спільного прийняття рішень та ефективного управління питаннями місцевого значення.

Згідно з Конституцією та законами України, добровільна об'єднана територіальна громада отримує делеговані повноваження для самостійного вирішення питань, які стосуються її території, що включає регулювання та управління суттєвою частиною публічних справ в інтересах місцевого населення. Унікальність добровільної об'єднаної територіальної громади полягає в тому, що ця організація формується за ініціативою громадян і має можливість визначати свої пріоритети та завдання. Делегування повноважень відбувається через активну участь громадян та їх виборчих представників, що забезпечує демократичний характер прийняття рішень.

Територіальна громада постає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Характеристика територіальних громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм безпосередньої й опосередкованої демократії в місцевому самоврядуванні, а також визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади (від вищих до місцевих) дає змогу визначити суть місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади. Міське самоврядування – це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, що є комплексом різноманітних інститутів, який функціонує як єдиний цілісний механізм, а його провідною ланкою постає територіальна громада. Говорячи про форму А. Шевченко сформував, що територіальна громада – це вид територіальної спільності, утвореної жителями (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці, вимушені переселенці) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (село, добровільне об'єднання в спільну громаду декількох сіл, селище, місто), які постійно або переважно мешкають в їх межах, володіють там певним нерухомим майном, сплачують податки, комунальні послуги тощо [153, с. 333].

Громади є окремими одиницями економічного простору, формують склад регіону, цілеорієнтовані на власну економічну спроможність, підвищення якості та рівня життя населення. Т. Сахно узагальнено сукупність

ознак до визначення сутності ТГ (територіальна, політична, інтеграційна, соціально-психологічна, історико-культурна, фіскальна, майнова, екологічна) за різними науковими підходами (територіальний, правовий, соціологічний, комплексний). Перелік ознак ТГ доповнено організаційною та економічною, які є обов'язковими елементами у формуванні громади в умовах децентралізації. Вченою доведено, що комплексний підхід до формування громади є найбільш розширеним. Також обґрунтовано, що громада відповідно до факторів впливу (політико-правових, територіально-просторових, історико-культурних, природно- та фінансово-ресурсних, соціально-демографічних) і напрямів відповідальності, ознак та функцій є гарантом інтересів усіх зацікавлених сторін – населення, бізнес-середовища, громади в цілому та забезпечує регіональний розвиток. Т. Сахно запропоновано власне визначення територіальної громади як географічно визначеної території, частини регіону, яка має правовий статус, місцеві органи публічного управління, муніципальну власність, ресурсне забезпечення, соціальну взаємодію, є представником місцевого громадянства, здійснює функції управління та контролю з метою забезпечення спроможності, життєздатності, економічного і соціального розвитку місцевості та складається з фізичних осіб як суб'єктів права зі спільними інтересами місцевого значення [137, с. 2–3].

А. Лісніченко обґрунтовано власний комплексний та системний підхід до визначення ознак територіальних громад, які розкривають їх сутність як базового елемента системи місцевого самоврядування України полягає в існуванні таких ознак: суб'єктна ознака – характеризує територіальні громади як сукупність громадян України та вказує на неможливість визнання за територіальними громадами правового статусу юридичних осіб публічного права; адміністративно-територіальна ознака – характеризує територіальні громади як сукупність громадян України (жителів), що мають зареєстроване місце проживання та на постійній основі проживають в адміністративно-територіальних межах населених пунктів або їх добровільних об'єднань, і при цьому автоматично формують склад територіальних громад та обирають

представницький орган місцевого самоврядування; децентралізаційна ознака – характеризує територіальні громади як суб'єктів адміністративного права, яким держава надає та гарантує право на власний розсуд (добровільність), але в межах визначених Конституцією та законами вирішувати різного роду проблеми і питання місцевого значення, а також встановлює заборону для відповідних суб'єктів публічної адміністрації втручатися у цей процес (самостійність); психологічна ознака – визначає мету, ціль, мотиви формування територіальними громадами адміністративних правовідносин з органами місцевого самоврядування, а також фактори, які впливають на рівень активності територіальних громад до вирішення питань місцевого значення; адміністративно-правова ознака – передбачає наявність у територіальних громад адміністративно-правового статусу, структурними компонентами якого є суб'єктивні права, юридичні обов'язки, адміністративна правосуб'єктність, юридична відповідальність, а також гарантії забезпечення реалізації цього статусу [66, с. 194–197].

Ю. Марущин сформував, що територіальна громада – це самоврядний соціальний центр, формування та належне функціонування якого є необхідною умовою для розбудови суверенної, незалежної, демократичної та правової держави. Аналізуючи формулювання «територіальної громади» вчений виділив критерії, що базуються на ознаках місцевої спільноти, або їх сукупності: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний. Так, територіальний критерій пов'язаний з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту. А соціологічний критерій дозволяє нам розкрити сутнісний аспект цього поняття як особливої цілісної соціальної спільноти, дослідити дію місцевих інтересів, які не тільки інтегрують територіальну громаду, але й виступають одночасно її породженням. Щодо конституційно-правового критерію – він визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Комплексний же критерій містить у собі характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного

соціального та правового явища, її місце та значення в громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування [70, с. 8].

В. Олексюк визначив, що територіальна громада як єдність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр, представляє собою спільноту осіб, що мають властивий адміністративним правовідносинам публічний інтерес місцевого значення – якнайповніше задоволення соціальних, культурних, релігійних, екологічних, інфраструктурних, економічних потреб з урахуванням специфіки громади, що виражається в географічних, історичних особливостях, переконаннях і уявленнях місцевих жителів про те, яким повинно бути належне регулювання питань місцевого значення [93, с. 2–4].

Відповідно, діяльність добровільної об'єднаної територіальної громади є важливою для забезпечення ефективного управління на місцевому рівні та відповідності інтересам та потребам громади. Забезпечуючи високий рівень самоврядування та участі громадян, добровільна об'єднана територіальна громада стає ключовим ланком в системі делегування повноважень, сприяючи розвитку та процвітанню місцевих громад в межах закону та конституційних норм.

Добровільна об'єднана територіальна громада як складова інституту делегування повноважень представляє собою не лише юридичний статус, але й динамічний соціальний конструкт, в якому громада взаємодіє та співпрацює для самостійного планування, ефективного управління ресурсами та забезпечення сталого розвитку. ОТГ, в контексті делегування повноважень, стає екосистемою різноманітних ініціатив, що спрямовані на покращення якості життя громадян. Це фінансово автономна територія, де рішення приймаються колективно, а участь громадян є важливим стимулом для

інновацій та розвитку. Добровільна об'єднана територіальна громада є майданчиком для соціальної адаптації, культурного обміну та створення сприятливого середовища для усіх членів громади, втілюючи таким чином загальну ідею активної участі громадян в управлінні державними справами.

Усе вищевикладене, дозволяє зробити наступні висновки щодо добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень:

– інститут делегування повноважень – важливий елемент системи державного управління та публічного адміністрування, який має значний вплив на ефективність управління, рівень децентралізації влади та якість надання публічних послуг, що за своїм змістом полягає у передачі повноважень від одного суб'єкта до іншого, з встановленням відповідних прав, обов'язків, умов та гарантій, задля реалізації певних функцій.

– Конституцією України, міжнародними актами та відповідними законами України передбачається делегування повноважень щодо реалізації права на місцеве самоврядування добровільно об'єднаним територіальним громадам.

– добровільна об'єднана територіальна громада є складовою інституту делегування повноважень щодо реалізації загального права на місцеве самоврядування. Делегують такі повноваження добровільно об'єднаній територіальній громаді фактично громадяни України, як суб'єкти права на місцеве самоврядування, та держава, наділяючи добровільно об'єднану територіальну громаду відповідними правовими інструментами та, гарантуючи її діяльність.

– добровільна об'єднана територіальна громада в Україні є важливою складовою інституту делегування повноважень в адміністративному праві, що базується на принципах місцевого самоврядування, закріплених в Конституції України та інших нормативних актах. Добровільна об'єднана територіальна громада представляє собою демократичну форму організації громадян, яка взаємодіє із державою в реалізації місцевого самоврядування. Її становище

полягає в тому, що громада вільно об'єднується для спільного прийняття рішень та ефективного управління питаннями місцевого значення.

– згідно з Конституцією та законами України, добровільна об'єднана територіальна громада отримує делеговані повноваження для самостійного вирішення питань, які стосуються її території, що включає регулювання та управління суттєвою частиною публічних справ в інтересах місцевого населення. Унікальність добровільної об'єднаної територіальної громади полягає в тому, що ця організація формується за ініціативою громадян і має можливість визначати свої пріоритети та завдання. Делегування повноважень відбувається через активну участь громадян та їх виборчих представників, що забезпечує демократичний характер прийняття рішень.

– діяльність добровільної об'єднаної територіальної громади є важливою для забезпечення ефективного управління на місцевому рівні та відповідності інтересам та потребам громади. Забезпечуючи високий рівень самоврядування та участі громадян, добровільна об'єднана територіальна громада стає ключовим ланком в системі делегування повноважень, сприяючи розвитку та процвітанню місцевих громад в межах закону та конституційних норм.

– добровільна об'єднана територіальна громада як складова інституту делегування повноважень представляє собою не лише юридичний статус, але й динамічний соціальний конструкт, в якому громада взаємодіє та співпрацює для самостійного планування, ефективного управління ресурсами та забезпечення сталого розвитку. ОТГ, в контексті делегування повноважень, стає екосистемою різноманітних ініціатив, що спрямовані на покращення якості життя громадян. Це фінансово автономна територія, де рішення приймаються колективно, а участь громадян є важливим стимулом для інновацій та розвитку. Добровільна об'єднана територіальна громада є майданчиком для соціальної адаптації, культурного обміну та створення сприятливого середовища для усіх членів громади, втілюючи таким чином загальну ідею активної участі громадян в управлінні державними справами.

Отже, добровільно об'єднана територіальна громада як складова інституту делегування повноважень представляє собою демократичний механізм, що базується на принципах місцевого самоврядування, та виникає з ініціативи громадян як форма їх активної участі в процесі прийняття рішень та управління публічними справами на місцевому рівні, задля сталого розвитку суспільства та реалізації демократії на місцевому рівні.

1.2. Зміст та особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільного об'єднання територіальних громад

Розвиток правової держави потребує формування рівня правосвідомості її громадян, який надає можливість розумно та відповідально брати участь у здійсненні публічної влади на визначених рівнях адміністративно-територіального устрою. Відповідні процеси, що свого часу відбулися в Європейських країнах, створили сучасні конструкції адміністративно-територіального устрою та посприяли побудові систем публічного адміністрування, що знайшло своє відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка одним з демократичних принципів, що поділяється всіма державами – членами Ради Європи, визначає право громадян на участь в управлінні публічними справами [66, с. 11].

Проте на сьогодні в Україні значна частина публічної влади на місцевому рівні зосереджена в руках органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що створює значні перепони для місцевих жителів у правовий спосіб впливати на вирішення цими суб'єктами публічної адміністрації питань та проблем місцевого значення. Зазначене призводить до існування парадоксальної ситуації, коли органи місцевого самоврядування, які за законом мають представляти відповідні територіальні громади, здійснювати від їх імені та в їх інтересах місцеве самоврядування, нерідко стають

основними порушниками суб'єктивних прав та публічних інтересів територіальних громад. У свою чергу, адміністративно-територіальні колективи місцевих жителів за відсутності адекватних правових засобів впливу на власні органи місцевого самоврядування та захисту від їх протиправних дій, залишаються декларативними суб'єктами у системі місцевого самоврядування України, що не відповідає передовим стандартам розвитку цивілізованих країн світу [66, с. 11].

Згідно 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) відповідальності [1]. Ці керівні принципи трансформуються в практичне функціонування через певні правовідносини, основу з яких складають адміністративно-правові.

Проблема теорії адміністративно-правових відносин, а саме відсутності уніфікованого поняття та існування різних адаптивних особливостей негативно впливає на практику функціонування добровільно об'єднаних територіальних громад.

Як відомо, юридичні норми створюються і діють насамперед для регулювання відносин людей та їх спільностей, але вони регулюють не всі відносини, а лише їх частину. Правильне регулювання правових відносин неможливе без з'ясування того, що таке суспільні відносини. Суспільні відносини — це зв'язки між людьми, які встановлюються в процесі їх спільної життєдіяльності. Суспільні відносини надзвичайно різноманітні, їх можна класифікувати за різними ознаками і поділити на різні види, залежно від сфери діяльності: політичні; моральні; економічні; релігійні; правові. Суспільні відносини складне і багатогранне явище, яке може вміщувати різні елементи суспільних інтересів і потреб. Одні з них охоплюються правовим регулюванням, а інші — ні. Зокрема, в сімейному житті юридичної форми

набувають, як правило, матеріальні взаємозв'язки, відносини ж людей до релігії, до самого себе знаходяться поза сферою правового регулювання. Звідси випливає, що не всі суспільні відносини і не в повному обсязі можуть набувати юридичної форми. Правовідносини відображають той аспект конкретних, життєвих відносин між людьми, які визначаються нормами права. Більше того, не всі суспільні відносини об'єктивно можуть бути юридичними. Відносини спроможні набути правового характеру лише в тому випадку, якщо мова йде про правила поведінки, які мають велике соціальне значення [50, с. 367].

О. Скакун сформулировала, що правовідносини – це врегульовані нормами права і забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між суб'єктами правомочними (носіями суб'єктивних прав) і зобов'язаними (носіями обов'язків) [142, с. 204–205]. М. С. Кельман, О. Г. Мурашин визначили, що правові відносини – це специфічні суспільні відносини, що виникають на основі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [50, с. 367].

О. Литовченко визначив, що правовідносини, загалом, можна охарактеризувати як юридичну форму протікання найбільш важливих суспільних відносин; або ж юридичну форму протікання соціальної взаємодії в основних сферах суспільного життя. Саме у межах правовідносин особи реалізують основний обсяг своїх суб'єктивних прав та обов'язків, – це пояснюється тією обставиною, що для того, щоб особа могла належним чином реалізувати більшість своїх, передбачених правом, суб'єктивних можливостей, інші особи, які так чи інакше протистоять першій, повинні так само належним чином виконувати свої обов'язки, що можуть передбачати як вчинення активних дій на користь правомочної особи, так і навпаки – утримання від таких. При цьому слід зауважити що залежно від ситуації та суб'єктивних прав, що їх реалізує особа, зобов'язаними по відношенню до неї може бути як чітко визначне, так і необмежене коло суб'єктів. Як наслідок, між особами виникають відповідні юридичні стосунки та взаємозв'язки, що

допомагають їм з одного боку безперешкодно реалізовувати переваги свого правового становища та користуватися відповідними соціальними благами, а з іншого – правильно (тобто у необхідній мірі та визначеному порядку) виконувати покладені на них юридичні обов'язки. Тож головне значення правовідносин полягає у тому, що вони надають найбільш важливим, з точки зору держави, суспільним відносинам послідовного, стабільного, захищеного та, що дуже важливо, більш-менш передбачуваного й прогнозованого характеру, що у свою чергу дозволяє владі ефективніше управляти ключовими сферами суспільного життя [64, с. 73–78].

Характеризуючи види адміністративно-правових відносин, що виникають у судовій системі, О. Литовченко аналізує позиції деяких науковців. Зокрема, Г. Я. Наконечна, досліджуючи правовий статус судів як суб'єктів адміністративно-правових відносин, визначила останні як в відносини, які виникають у сфері реалізації державної влади з обов'язковою участю відповідного органу державного управління або іншого носія повноважень державно-владного характеру, діяльність якого спрямована на захист проголошених Конституцією України прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина [77, с. 15-16]. В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративно-правові відносини традиційно розглядаються як результат регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, внаслідок чого вони перетворюються на правові відносини. Ключовою тут є теза про те, що адміністративно-правової форми можуть набути різні види суспільних відносин, і насамперед державно-управлінські відносини, котрі становлять вагомую частку в змісті предмета адміністративно-правового регулювання. Адміністративно-правові відносини, на думку адміністративіста – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [3, с.177 – 178]. Аналіз цих та інших наукових поглядів на сутність досліджуваної проблеми свідчить про те, що в

основному правники правник характеризують поняття адміністративно-правових відносин більш-менш однаково. Різниця полягає хіба що у тому, що одні дослідники чітко вказують на те, що дані відносини складаються у сфері діяльності виконавчої влади, а інші – що це відносини, які притаманні сфері державного управління. В цілому обидва підходи є вірними, однак перший вужчий за другий, адже державно-управлінська діяльність властиве не лише виконавчий гілці влади. Разом із тим слід відмітити, що й тлумачення самого державного управління також можуть мати як вузький (виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), так і більш просторий характер (окрім зазначеної діяльності органів виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування, до державного управління також відносять й внутрішньоорганізаційну управлінську діяльність в інших органах влади та апараті держави в цілому) [64, с. 73–78].

Адміністративно-правові відносини Ю. Фролов визначив як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, однією зі сторін яких є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин [148, с. 233–236]. Під адміністративно-правовими відносинами, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, І. Дзюба пропонує розуміти форми соціальної взаємодії органів публічного адміністрування територіальних громад із мешканцями таких громад, що виникає на підставі норм адміністративного права з метою ефективного забезпечення спроможності територіальних громад, а також прав, свобод і законних інтересів їхніх мешканців, коли учасники такої взаємодії мають суб'єктивні права та обов'язки, що кореспондуються між собою [38, с. 14].

Отже, можна визначити, що адміністративно-правові відносини за участю добровільної об'єднаної територіальної громади – це специфічний вид

суспільних відносин, що врегульовується нормами адміністративного права, та виникає у процесі реалізації добровільно об'єднаною територіальною громадою своїх повноважень для вирішення питань місцевого значення.

Відносно ознак, до загальними ознаками правовідносин: 1) є специфічним видом суспільних відносин складаються між людьми чи колективами як суб'єктами права з приводу соціального блага або забезпечення яких небудь інтересів, перебувають у формі соціальних зв'язків економічних, організаційних, політичних, сімейних тощо; 2) є ідеологічними відносинами результатом свідомої діяльності (поведінки) людей. Правовідносини не виникають поза свідомістю людей: норми права не можуть вплинути на людину, її поведінку, поки вони не будуть усвідомлені людьми, не стануть їх правосвідомістю; 3) є вольовими відносинами у них втілюються воля або всіх їх учасників (договір купівлі продажу), або лише одного з учасників (проведення обшуку, оголошення виборів, нагороди, конкурсу); 4) виникають (змінюються, припиняються) на основі норм права у разі настання передбачених нормою юридичних фактів; 5) є юридичною формою конкретного (індивідуалізованого) зв'язку суб'єктів завжди конкретним є юридичний факт, що породжує правовідносини; конкретним є суб'єкти; їх права і обов'язки; визначеним є об'єкт правовідносин; 6) мають зазвичай двосторонній характер, залежність прав і обов'язків сторін є взаємною одна сторона (наприклад, кредитор) має суворо визначене суб'єктивне право (право на одержання боргу) (правомочна сторона), на іншу сторону (боржник) покладені відповідні юридичні обов'язки (повернути борг) (зобов'язана сторона). У деяких правовідносинах кожна сторона має і права, і обов'язки (фізичні особи), повноваження і відповідальність (посадові особи). Ступінь конкретизації сторін може бути різною: а) точно визначена зобов'язана сторона; б) точно визначена лише правомочна сторона, а коло зобов'язаних осіб не виявлено; в) точно встановлені обидві сторони; 7) охороняються державою, забезпечуються заходами державного впливу аж до примусу. У більшості випадків суб'єктивні права і юридичні обов'язки здійснюються без

застосування примусових заходів. У разі потреби зацікавлена сторона може звернутися до компетентного державного органу, що виносить рішення (акт застосування права) з чітким визначенням прав і обов'язків сторін. Можливість державного примусу створює режим соціальної захищеності, безпеки, законності [142, с. 204–205].

До визначальних особливостей адміністративно-правових відносин у сучасних умовах вчені відносять такі основні характеристики: – адміністративно-правові відносини виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, спрямовані на виконання завдань та здійснення функцій управління органами виконавчої влади, іншими органами державного управління, виконавчими органами місцевого самоврядування та окремими організаціями, які наділені функціями державного управління, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин; – обов'язковою стороною адміністративно-правових відносин є офіційний суб'єкт з державно-владними повноваженнями – орган державної влади та управління або інший носій повноважень державно-владного характеру, який представляє публічно-правовий інтерес, діє від імені держави і реалізує свою управлінську компетенцію; – адміністративно-правові відносини характеризуються юридичною нерівністю сторін, але, окрім відносин «влади–підпорядкування», у регулятивних відносинах у певному обсязі можуть бути присутні й елементи «рівноправно-партнерських» відносин; – адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін (без обов'язкової згоди або бажання іншої сторони); – порушення учасником адміністративних правовідносин адміністративно-правових норм зумовлює його відповідальність перед державою в особі відповідного органу; – спори між сторонами адміністративних правовідносин можуть вирішуватися, як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку [148, с. 233–236].

Загалом, можна виділити наступні особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади:

1) добровільний характер (ці адміністративно-правові відносини формуються на добровільній основі, що вказує на відсутність примусу у створенні та участі громади в них);

2) участь громади як суб'єкта адміністративного права, що має свої права та обов'язки, спрямовані на задоволення публічних та індивідуальних інтересів;

3) владно-управлінська функція (відносини мають прямий зв'язок із владно-управлінською діяльністю громади, спрямованою на виконання завдань та здійснення функцій управління на території громади);

4) субсидіарність (вирішення питань місцевого значення здійснюється на максимально наближеному до жителів рівні. Громада співпрацює з іншими суб'єктами місцевого самоврядування та органами державної влади);

4) наявність публічно-правового інтересу (громада, як учасник адміністративно-правових відносин, представляє публічно-правовий інтерес та діє від імені держави, що підкреслює публічний характер цих відносин);

5) партиципаторна демократія (населення громади мають право на участь у прийнятті рішень, що стосуються їх життя. Громада використовує різні форми та методи для залучення жителів до процесів прийняття рішень);

6) двоетапний характер вирішення спорів (спори між сторонами адміністративних правовідносин можуть вирішуватися як у судовому, так і в адміністративному порядку, що свідчить про можливість вибору різних механізмів врегулювання конфліктів).

В адміністративних правовідносинах розвитку територіальна громада бере участь як суб'єкт адміністративних правовідносин через представницькі і виконавчі органи, здійснення прямої участі в адміністративних правовідносинах в даному разі неможливе і недоцільне, за виключенням того, коли відносини розвитку є настільки важливими, що набувають статусу організаційно-установчих і виносяться в такому вигляді на місцевий референдум. В усіх інших випадках, включаючи загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи в яких задіяні жителі громади, участь

у адміністративних відносинах бере представницький орган [93, с. 106].

І. Дзюба види правовідносин визначає через предмет адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, якими є: внутрішні суспільні відносини, що виникають та існують у сфері управління адміністративно-правовою діяльністю, пов'язаною із публічним адмініструванням всередині представницьких та виконавчо-розпорядчих органів територіальних громад. Це можуть бути, наприклад, відносини пов'язані із проходженням служби в таких органах. Такі відносини є дуже схожими із відносинами всередині органів виконавчої влади, проте у них є одна важлива відмінність. Якщо в органах виконавчої влади існують імперативно-владні відносини, засновані на засадах підпорядкування нижчого суб'єкта публічної адміністрації вищому органу, тобто побудована так звана «вертикаль влади», то в органах місцевого самоврядування такого вертикального підпорядкування не існує. Тобто імперативно-владні відносини виникають та реалізуються лише всередині певного органу місцевого самоврядування; - зовнішні суспільні відносини, що пов'язані з участю в різних формах жителів громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад. Їх особливістю, на відміну від відносин, у яких беруть участь органи виконавчої влади, є те, що жителі територіальної громади можуть брати активну участь у створенні та регулюванні таких відносин [38, с. 103–104].

Територіальна громада будучи суб'єктом адміністративних правовідносин здійснює участь у відповідних правовідносинах організаційно-установчого характеру. До них відносяться такі, що здійснюються громадою безпосередньо: подання громадянами місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення і функціонування органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних, квартальних та інших) обрання рад, сільського, селищного, міського голови, волевиявлення на місцевому референдумі. Також до адміністративних правовідносин організаційного

характеру відносяться такі, що територіальна громада здійснює через представницький орган – сільську, селищну, міську раду: затвердження статуту територіальної громади, 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 за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання, заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради, прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом, скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим

та іншими законами; 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 [93, с. 102–104].

На наш погляд, існують наступні види адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади:

- відносини у процесі прийняття рішень;
- відносини у процесі управління майном;
- відносини у процесі надання адміністративних послуг;
- відносини у процесі співпраці громади з іншими суб'єктами.

Правові відносини виникають, змінюються і припиняються на певних підставах. Виділяють два види підстав виникнення правовідносин: 1) матеріальні (загальні): а) наявність суб'єктів права (не менше двох) як учасників правовідносин; б) наявність об'єкта правовідносин - матеріальні і нематеріальні блага, з приводу яких (володіння ними, їх охорона та захист) суб'єкти права вступають у взаємовідносини; 2) юридичні (спеціальні): а) норма права; б) правосуб'єктність учасників правовідносин: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність; в) юридичний факт (підстава виникнення, зміни і припинення правовідносин). Двом видам підстав виникнення правовідносин відповідають два аспекти їх змісту: 1) матеріальний (фактичний) - фактична поведінка (дія чи бездіяльність) учасників суспільних відносин, яку правомочний може, а правозобов'язаний повинен здійснити, тобто реальні дії з реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; 2) юридичний - права й обов'язки сторін; ширше - суб'єктивне право, юридичний обов'язок, повноваження, юридична відповідальність (для посадових осіб). Юридичний зміст свідчить, що в оболонку правовідносин втягнуто опосередковувані фактичні відносини не повністю, а тільки в тій частині, в тому складі, який передбачений правами й обов'язками. Зміст правовідносин є способом взаємного зв'язку між суб'єктами права. Структура змісту може бути простою (суб'єктивне право і юридичний обов'язок) і

складною (у посадових осіб - повноваження, юридична відповідальність) [142, с. 403–406].

На наш погляд, зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади – це окремий вид публічно-правових відносин, що виникають, змінюються та припиняються між добровільною об'єднаною територіальною громадою, яка виступає як суб'єкт публічного права, що володіє владними повноваженнями, та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин, у процесі реалізації громадою своїх повноважень для вирішення питань місцевого значення, надання адміністративних послуг та організації співпраці, що комплексно реалізується на засадах добровільності, субсидіарності, партиципаторної демократії, та врегульовується нормами адміністративного права.

Система (організованість) правовідносин розкривається через їх структуру. Структура правовідносин - основні елементи правовідносин і доцільний спосіб зв'язку між ними з приводу соціального блага або забезпечення публічних і приватних інтересів. Термін «структура» охоплює елементний склад правовідносин і правові зв'язки між ними, тобто власне відносини між суб'єктами з приводу об'єкта. Структура правовідносин є такою: •суб'єкти правовідносин (суб'єктний склад) - індивідуальні і колективні суб'єкти права, які беруть участь у правовідносинах: правомочна сторона зобов'язана сторона; • юридичний зміст правовідносин: суб'єктивне право (також законний інтерес) - юридичний обов'язок; повноваження юридична відповідальність (у посадових осіб); • об'єкт правовідносин - те, з приводу чого виникає і здійснюється діяльність суб'єктів правовідносин [142, с. 403–406].

Щоб стати суб'єктом (учасником) правовідносин, потрібно бути суб'єктом права, тобто мати правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність). Суб'єкти (учасники) правовідносин - індивідуальні або колективні суб'єкти, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто реалізують

суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність. Наприклад, суб'єктний склад податкових правовідносин містить у собі дві сторони: платник податків (платник зборів) і держава (в особі компетентних органів). Учасниками кримінально-виконавчих правовідносин є засуджений, а також посадові особи й органи, на які покладений обов'язок виконання покарання [142, с. 403–406].

Отже, добровільно об'єднана територіальна громада є суб'єктом адміністративно-правових відносин, наділяється відповідним адміністративно-правовим статусом та вступає у відносини з іншими учасниками – органами державної влади, місцевого самоврядування, окремими фізичними та юридичними особами, міжнародними інституціями тощо.

Об'єкти правовідносин - матеріальні і нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Розрізняють такі види об'єктів правовідносин: 1) матеріальні блага: а) предмети природи в їх природженому стані (земля, надра, водні ресурси та ін.); б) штучно створені предмети в процесі трудової діяльності - речі рухомі і нерухомі (засоби виробництва, майно, предмети споживання тощо); в) цінності - гроші, акції, векселі, облігації, цінні документи (диплом, атестат). Купівля-продаж продуктів, промислових товарів, міна, дарування, спадкування - це лише деякі правовідносини, де об'єктом є предмети матеріального світу; 2) особисті нематеріальні блага-життя, здоров'я, честь, гідність, ділова репутація, ім'я (назва), освіта, свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості та ін. Наприклад, між учнем і керівництвом школи виникають правовідносини, їх об'єктом є не атестат, а освіта. Об'єктом правовідносин між громадянином, що придбав путівку до санаторію, і адміністрацією санаторію є здоров'я громадянина; об'єктом правовідносин у будинку відпочинку є відпочинок власника путівки тощо; 3) продукти (результати) духовної та інтелектуальної творчості - твори мистецтва, літератури, науки, техніки, живопису, кіно, інформація,

комп'ютерні програми та інші результати інтелектуальної діяльності, що захищаються законом. З їх приводу виникають правовідносини у суб'єктів права - громадян, які відвідують музеї, виставки, бібліотеки, поетичні вечори, а також купують книги, комп'ютерні програми тощо. Тут у суб'єкта інтерес до об'єкта духовний, інтелектуальний; 4) послуги виробничого і невиробничого характеру - виконання роботи, зумовленої договором або контрактом, наприклад, доставка вантажу до місця призначення за договором перевезення; виконання пісні на святковому концерті; адміністративні послуги - у сфері управління та ін. 5) загальносоціальні цінності і блага - екологічна безпека, громадський порядок тощо. Об'єкти правовідносин - це те, заради чого вони виникають. Якщо об'єкт права - суспільні відносини, що можуть бути предметом регулювання і вимагають такого регулювання, то об'єкт правовідносин - конкретніше - це частинка суспільних відносин, елемент (одиниця загального), з приводу якого взаємодіють суб'єкти, те, на що спрямовані суб'єктивні юридичні права і обов'язки осіб. Одне й те ж благо може бути об'єктом різних відносин. Людина не може бути об'єктом правовідносин [142, с. 408–410].

I. Дзюба сформовано об'єкт адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, у якому першою складовою мають бути адміністративні послуги, що надаються у територіальних громадах, оскільки розглядалий вид адміністративно-правового регулювання здійснюється, зокрема, з приводу надання комплексу таких послуг жителям територіальних громад. Також об'єктом мають бути відносини публічного адміністрування, тобто ті напрямки, за якими здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад. Такі напрямки визначаються функціями, основними серед яких є: - залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення; - володіння, використання та управління комунальною власністю; - забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; - надання соціальних послуг населенню; - забезпечення законності,

громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; - соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; - захист прав місцевого самоврядування [38, с. 48–49; 119]. Також вченою виділено наступні об'єкти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад: питання місцевого значення, що визначені у ст.143 Конституції України; заходи соціально-економічного та культурного значення; соціальні послуги; права, свободи та законні інтереси жителів громади; заходи із забезпечення громадської безпеки та громадського порядку у територіальній громаді; заходи із соціального захисту жителів громади. І, нарешті третьою складовою об'єкту адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад є власне виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування таких громад [38, с. 48–49].

На наш погляд, об'єкти адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади – це матеріальні та нематеріальні блага, а також послуги, які становлять основний предмет регулювання взаємодії між суб'єктами громадянського суспільства та органами самоврядування. Ці об'єкти включають адміністративні послуги, що надаються населенню територіальної громади, відносини публічного адміністрування, а також загальносоціальні цінності та блага, які спрямовані на забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку та правопорядку відповідної території. Об'єктами таких відносин також є питання місцевого значення, права та свободи жителів, здоров'я та соціальний захист населення.

Загалом, усе вищевикладене дозволяє зробити наступні висновки:

– адміністративно-правові відносини за участю добровільної об'єднаної територіальної громади – це специфічний вид суспільних відносин, що врегульовується нормами адміністративного права, та виникає у процесі реалізації добровільно об'єднаною територіальною громадою своїх повноважень для вирішення питань місцевого значення.

– можна виділити наступні особливості адміністративно-правових

відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади:

- 1) добровільний характер (ці адміністративно-правові відносини формуються на добровільній основі, що вказує на відсутність примусу у створенні та участі громади в них);
- 2) участь громади як суб'єкта адміністративного права, що має свої права та обов'язки, спрямовані на задоволення публічних та індивідуальних інтересів;
- 3) владно-управлінська функція (відносини мають прямий зв'язок із владно-управлінською діяльністю громади, спрямованою на виконання завдань та здійснення функцій управління на території громади);
- 4) субсидіарність (вирішення питань місцевого значення здійснюється на максимально наближеному до жителів рівні. Громада співпрацює з іншими суб'єктами місцевого самоврядування та органами державної влади);
- 4) наявність публічно-правового інтересу (громада, як учасник адміністративно-правових відносин, представляє публічно-правовий інтерес та діє від імені держави, що підкреслює публічний характер цих відносин);
- 5) партиципаторна демократія (населення громади мають право на участь у прийнятті рішень, що стосуються їх життя. Громада використовує різні форми та методи для залучення жителів до процесів прийняття рішень);
- 6) двоетапний характер вирішення спорів (спори між сторонами адміністративних правовідносин можуть вирішуватися як у судовому, так і в адміністративному порядку, що свідчить про можливість вибору різних механізмів врегулювання конфліктів).

– існують наступні види адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади: – відносини у процесі прийняття рішень; – відносини у процесі управління майном; – відносини у процесі надання адміністративних послуг; – відносини у процесі співпраці громади з іншими суб'єктами.

– добровільно об'єднана територіальна громада є суб'єктом адміністративно-правових відносин, наділяється відповідним адміністративно-правовим статусом та вступає у відносини з іншими учасниками – органами державної влади, місцевого самоврядування,

окремими фізичними та юридичними особами, міжнародними інституціями тощо.

– об'єкти адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади – це матеріальні та нематеріальні блага, а також послуги, які становлять основний предмет регулювання взаємодії між суб'єктами громадянського суспільства та органами самоврядування. Ці об'єкти включають адміністративні послуги, що надаються населенню територіальної громади, відносини публічного адміністрування, а також загальносоціальні цінності та блага, які спрямовані на забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку та правопорядку відповідної території. Об'єктами таких відносин також є питання місцевого значення, права та свободи жителів, здоров'я та соціальний захист населення.

Отже, зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади – це окремий вид публічно-правових відносин, що виникають, змінюються та припиняються між добровільною об'єднаною територіальною громадою, яка виступає як суб'єкт публічного права, що володіє владними повноваженнями, та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин, у процесі реалізації громадою своїх повноважень для вирішення питань місцевого значення, надання адміністративних послуг та організації співпраці, що комплексно реалізується на засадах добровільності, субсидіарності, партиципаторної демократії, та врегульовується нормами адміністративного права.

1.3. Принципи та нормативно-правові засади організації та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад

Сучасний етап розбудови Української держави з урахуванням глобальних змін, що відбулися останнім часом під впливом процесів,

пов'язаних з проведенням адміністративно-територіальної реформи, характеризується активним розвитком місцевого самоврядування як одного із пріоритетних напрямів державної політики. Слід також визнати, що з того часу, як Україна обрала курс на євроінтеграцію, значно актуалізувались проблеми реалізації ратифікованих угод із країнами Європейського Союзу, у тому числі ключових положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів країни як важливих складових частин соціально-економічної системи України [52, с. 3].

Безумовно, подальше функціонування держави, що обрала європейський вектор розвитку в усіх сферах життєдіяльності суспільства, неможливе без удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування. Адже від того, наскільки сильною та самостійною є місцева влада, як вона забезпечує та реалізовує функцію надання публічних послуг населенню, яким чином упроваджується конструктивне соціальне партнерство між центральним виконавчим апаратом і територіальними громадами напряду залежить сталий і збалансований розвиток міст та регіонів, якісне вирішення питань місцевого значення, і головне – реалізація визначених Конституцією України соціальних та економічних гарантій прав і свобод громадян [52, с. 3].

Під принципами (від лат. *principium* – первинне, визначальне) права зазвичай розуміють відправні ідеї, основні засади, що визначають зміст і спрямованість правового регулювання. Принципи права як безпосереднє вираження, уособлення загальнолюдських суспільних цінностей (людської гідності, особистої автономії, солідарності, довіри тощо) спрямовані на їхнє утвердження, забезпечення і захист, дозволяють відтворити їх при формуванні та дії права. Принципи права символізують дух права, пов'язують право з мораллю, політикою, економікою, переводять на мову правових категорій і репрезентують суспільні інтелектуально-ціннісні настанови і тенденції. Принципи формують переконання суб'єктів у правовій сфері, впливають на ухвалення ними юридично значущих рішень. Принципи права мають

найбільш загальний, абстрактний характер. У зв'язку з цим перед суб'єктами нормотворчості і правозастосування постає важливе завдання – наповнити принципи як загальні ідеї нормативним змістом. Таке наповнення відбувається в процесі практичної діяльності різних гілок влади. Зрозуміло, що це є традиційним завданням органів законодавчої влади, яке виконується ними в процесі поточної нормотворчості. Важливу роль у вираженні принципів та їх застосуванні відіграють також суди. Питання про специфічний зміст принципу зазвичай вирішується ними тоді й остільки, коли й оскільки це стає необхідним при вирішенні конкретної справи. Унаслідок цього принцип як ідея перетворюється на сукупність конкретних вимог [44, с. 66–69].

Н. І. Бровко, С. О. Поляруш-Сафроненко визначили, що принципи добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ) в Україні характеризують їх сутність, зміст та основні завдання у правовідносинах утворення і функціонування названих громад та реорганізації органів місцевого самоврядування і мають теоретичне і практичне значення. Теоретичне значення полягає в необхідності децентралізації функціонування системи місцевого самоврядування, а практичне значення – в реалізації інтересів, потреб, протиріч і компромісів суб'єктів місцевого самоврядування. З позиції вчених, принципи добровільного об'єднання територіальних громад – це закріплені нормами Конституції і Законів України, з урахуванням верховенства права, основні ідеї добровільного об'єднання жителів села, селища, міста, що покликані здійснювати в межах своєї компетенції муніципальну владу самостійно та через своїх представників при підтримці держави й забезпечувати права і свободи жителів певної адміністративно-територіальної одиниці [17, с. 10–17].

Ю. Кириченко запропоновано теоретичне визначення категорії «принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права» як законодавчо зафіксовані нормами вітчизняного та міжнародного законодавства об'єктивно обумовлені природою публічної влади, стержневі, відносно стабільні, науково обґрунтовані засади, які, з

одного боку, визначають організаційну структуру, соціальну спрямованість і основні властивості місцевого самоврядування як багатокomплексного соціально-правового явища, а з іншого, – які на протязі тривалого часу не зазнають суттєвих змін, і визначають характер і зміст нормотворчої і правозастосовчої діяльності виконавчих і представницьких органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративних правовідносин [52, с. 6].

Враховуючи вищенаведене, можна визначити, що принципи організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади – це система базових та невід'ємних ідей, концепцій та правил, що гарантовані Конституцією та законами України, та визначають сутність, мету, завдання, організаційні засади та основні напрямки діяльності добровільної об'єднаної територіальної громади, гарантують права та свободи її жителів, а також забезпечують ефективне та демократичне здійснення місцевого самоврядування на відповідній території.

Характеризуючи систему принципів, для початку слід звернутися до законодавства. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: 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 їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [122].

Згідно 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) відповідальності [113].

Принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права Ю. Кириченко поділено на дві групи: 1) організаційні; 2) функціональні. Відповідно до організаційних принципів формується і функціонує система органів місцевого самоврядування (верховенства закону в організації системи органів місцевого самоврядування; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян; підконтрольності та відповідальності органів і посадовців місцевого самоврядування перед територіальною громадою; організаційного відособлення місцевого самоврядування, його органів в системі управління державою і взаємодія на засадах партнерства з органами державної влади у здійсненні загальних завдань і функцій; повсюдності місцевого самоврядування; правової, організаційної та фінансової спроможної автономії місцевого самоврядування. Функціональні принципи слугують підґрунтям для належної адміністративної нормотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин (пріоритету прав і свобод людини і громадянина; відкритості і прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування; законності як діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; поєднання співмірності, необхідної достатності та придатності здійснюваних дій з боку органів місцевого самоврядування з неприпустимістю зловживання наданими повноваженнями під час вирішення питань місцевого значення; компетенції, професіоналізму, неупередженості та спроможності; запобігання корупційним діям; доступності та своєчасності надання адміністративних послуг; субсидіарності прийняття рішень; участі представників територіальних громад у розробці проектів управлінських рішень та їх прийнятті; колегіальності; відповідальності за прийняті рішення [52, с. 13].

Н. І. Бровко, С. О. Поляруш-Сафроненко визначили, що до принципів утворення та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад належать: 1) верховенство права, конституційність і законність; 2)

добровільність об'єднання; 3) економічна ефективність; 4) державна підтримка; 5) повсюдність місцевого самоврядування; 6) прозорість та відкритість; 7) відповідальність та забезпечення прав і свобод людини й громадянина [17, с. 10–17].

Характеризуючи принципи добровільного об'єднання територіальних громад, Ю. В. Дьяченко акцентує увагу, що принципово, що об'єднання територіальних громад здійснюється виключно на добровільних засадах та має на меті забезпечення повсюдності самоврядування, тобто доступності до послуг, які надаються органом місцевого самоврядування кожним мешканцем об'єднаної територіальної громади. Важливо також відзначити пріоритет прозорості та відкритості процесу об'єднання, який має забезпечуватись завдяки активній співпраці влади та громадськості та необхідність досягнення економічної ефективності ОТГ [41, с. 382].

В. В. Карпенко систематизує принципи комплексного розвитку громади: принцип плановості з урахуванням збереження природного довкілля; принцип комплексності; принцип охорони компонентів географічної складової, відповідального споживання та відтворення природних ресурсів; пропорційності; цілісності (інтегрованості різних аспектів дослідження, взаємозв'язку та взаємообумовленості географічного та соціально-економічного управління); справедливості та рівності (міжгенераційній, соціальній, економічній, політичній) та врахування індивідуальних особливостей (як окремих осіб, так і громад); відкритості та прозорості; соціальної захищеності; взаємної відповідальності за розвиток; законності; урахування та відповідність законним очікуванням; етичності; доступності адміністративної влади та публічних послуг; ефективності [49, с. 438].

Базуючись на принципах, визначених у Бюджетному кодексі України, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших положеннях чинної нормативно-правової бази, а також наукових джерелах, М. Блажівська сформулювала такі принципи ефективного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад: – єдності системи фінансового забезпечення

розвитку територіальних громад; – гласності та відкритості в процесі формування і функціонування системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; – достовірності даних про наявні фінансові ресурси територіальної громади; – ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів; – конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток територіальної громади. Також вчена пропонує додаткові принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, серед яких називає такі: – об'єктивності, що передбачає врахування попереднього досвіду та інформації, яка зібрана в ході забезпечення розвитку територіальних громад; – цілепокладання, що передбачає чітке формування конкретних цілей та мети їх досягнення; – результативності, що передбачає спрямування повної сукупності заходів на отримання результату, а саме досягнення визначених цілей; – ефективності, що передбачає визначення ефективності реалізації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад шляхом співвідношення витрат на реалізацію та отриманих після реалізації результатів поліпшення економічного та соціального стану територіальної громади; – пріоритетності, що передбачає зарахування до переліку основних напрямків фінансування найважливіших завдань, реалізація яких дасть змогу досягти гармонійного розвитку територіальної громади; – компетентності, що означає залучення до цього процесу широкого кола експертів, що володіють знаннями у всіх сферах соціально- економічного розвитку; – комплексності, що передбачає створення інноваційної економічної структури, що базується на постулатах соціального консенсусу; – спадкоємності, що передбачає залучення до процесу розробки фінансових планів представників усіх зацікавлених сторін із метою забезпечення спадковості щодо їх реалізації; – прозорості, що передбачає відкритість та прозорість дій всіх суб'єктів під час фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, широке висвітлення їх діяльності у ЗМІ, залучення стейкхолдерів; – ситуаційності, що передбачає виявлення, оцінку, врахування впливу внутрішніх та зовнішніх

чинників, а також сценаріїв дій, у результаті виникнення можливих варіантів розвитку, залежно від їх комбінації [14].

Отже, система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади не є статичною та може адаптуватися з урахуванням специфічних умов та потреб конкретної громади. При цьому, система принципів може слугувати основою для розробки статуту ОТГ, а також для прийняття рішень щодо організації та функціонування ОТГ.

Загальна система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні складається з наступних засад:

- добровільність;
- гласність;
- субсидіарність;
- економічна доцільність;
- пропорційність;
- спроможність;
- партисипаторна демократія;
- відповідальність;
- підзвітність;
- рівність;
- доступність;
- партнерство та співпраця;
- інноваційність;
- сталий розвиток.

Для підвищення дієвості впливу на стан соціально-економічного розвитку та виведення країни із кризи створюється нова сучасна система державного управління шляхом проведення адміністративної реформи. Одним із найважливіших завдань цієї реформи є формування на місцевому рівні сучасної системи місцевого самоврядування. Адже життєвий рівень населення в підсумку залежить від рівня роботи відповідних органів самоврядування та влади. Тому й головний напрям діяльності органів місцевого самоврядування

полягає в задоволенні економічних, політичних, соціальних потреб людини, створенні умов для гармонійного поєднання інтересів людини і суспільства [46, с. 249].

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Розділ 11 Основного Закону передбачає, що 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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього

відповідні органи і служби. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [59].

Отже, Конституція України відіграє ключову роль у гарантуванні правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади, та визначає основоположні принципи місцевого самоврядування, встановлює повноваження територіальних громад та забезпечує їх ресурсами. Конституція України також гарантує законність діяльності органів місцевого самоврядування та створює умови для співпраці між громадами.

Найбільш важливим міжнародним актом у сфері місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. У Хартії закріплено, що принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право 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. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян,

якщо це дозволяється законом [43]. У Хартії узагальнено кращий європейський досвід, який може бути використаний в Україні. Хартія показує роль місцевої демократії, місцевого самоврядування в управлінні державою і суспільством, що є однією з основ демократичної, правової держави. Розвиток місцевої демократії, місцевого самоврядування забезпечує стабільність у суспільстві, залучення громадян до вирішення питань їх життєдіяльності. Хартія закріплює принципи організації місцевої влади, що є обов'язковими й для України. Значення цього факту в тому, що муніципальні установи дістали (крім державних гарантій своїх прав) і міжнародні гарантії. Хартія – це документ, що відбиває цінності, які поєднують народи всіх держав. Завдяки Хартії, Конгресу місцевої і регіональної влади Європи можливість ефективно взаємодіяти здобули не тільки держави, їхні центральні органи, але і населення, громадяни в особі своїх органів місцевого самоврядування. Хартія дає могутній поштовх розвитку місцевої демократії в Україні, пошук найбільш оптимальних та ефективних форм самоврядування з урахуванням кращого європейського досвіду [8, с. 56-60].

Отже, Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року є міжнародно-правовим фундаментом права на місцеве самоврядування, що встановлює базові стандарти для організації та функціонування об'єднаних територіальних громад, гарантуючи їх легітимність. Європейська хартія місцевого самоврядування є потужним інструментом для розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, що наближає українську систему місцевого самоврядування до європейських стандартів, сприяє європейській інтеграції України та розвиток транскордонного співробітництва. Однак, успішна реалізація положень Хартії залежить від низки факторів, зокрема, нині в Україні потрібно продовжувати зусилля щодо забезпечення фінансової та кадрової підтримки, підвищення політичної волі та активної участі громадян.

Щодо законодавства України, то Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади

організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [122].

Діяльність публічних працівників територіальних громад за своєю природою є службою в органах місцевого самоврядування як професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. У цій сфері є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування [130].

Найбільш спеціальним у сфері організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII, що регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [113].

Також спеціальним є Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII, що визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [131].

Окремо слід виділити Закон України «Про органи самоорганізації населення» № 2625-III, що визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення [124].

До підзаконного регулювання належать різні за змістом форми адміністративної діяльності. Прикладами підзаконного регулювання можна виділити:

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» від 27 липня 1998 року № 1150, що визначає умови та порядок державної реєстрації статутів територіальних громад сіл, селищ, міст, в тому числі статутів об'єднаних територіальних громад, утворених згідно із Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [118];

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214, що визначає порядок розроблення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області та умови формування проектних спроможних територіальних громад [116];

– Наказ Мінсоцполітики «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення» від 19 січня 2016 № 26, що розроблені з метою забезпечення єдиного методологічного підходу до виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей на підставі норм законодавчих актів з питань соціального захисту населення [117].

Таким чином, нормативно-правові засади організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні виникають внаслідок комплексної адміністративної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до яких відносяться: правові акти (статути, регламенти, правила, інструкції тощо); індивідуальні акти та неправові акти (програми, рекомендації); адміністративні договори.

Особливістю нормативно-правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні є їх формування на:

– загальній ідеї місцевого самоврядування, що закріплена міжнародними та конституційними нормами;

- спеціалізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, що визначається законами та підзаконними актами України;

- специфічних умовах функціонування окремої територіальної громади, що встановлюються внаслідок внутрішньої нормотворчої діяльності територіальної громади (прийняття внутрішніх документів, правил, укладення договорів тощо).

Вищевикладене дозволяє зробити наступні висновки щодо принципів та нормативно-правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади:

- система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади не є статичною та може адаптуватися з урахуванням специфічних умов та потреб конкретної громади. При цьому, система принципів може слугувати основою для розробки статуту ОТГ, а також для прийняття рішень щодо організації та функціонування ОТГ.

- загальна система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні складається з наступних засад: – добровільність; – гласність; – субсидіарність; – економічна доцільність; – пропорційність; – спроможність; – партисипаторна демократія; – відповідальність; – підзвітність; – рівність; – доступність; – партнерство та співпраця; – інноваційність; – сталий розвиток.

- Конституція України відіграє ключову роль у гарантуванні правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади, та визначає основоположні принципи місцевого самоврядування, встановлює повноваження територіальних громад та забезпечує їх ресурсами. Конституція України також гарантує законність діяльності органів місцевого самоврядування та створює умови для співпраці між громадами.

- Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року є міжнародно-правовим фундаментом права на місцеве самоврядування, що встановлює базові стандарти для організації та функціонування об'єднаних

територіальних громад, гарантуючи їх легітимність. Європейська хартія місцевого самоврядування є потужним інструментом для розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, що наближає українську систему місцевого самоврядування до європейських стандартів, сприяє європейській інтеграції України та розвиток транскордонного співробітництва. Однак, успішна реалізація положень Хартії залежить від низки факторів, зокрема, нині в Україні потрібно продовжувати зусилля щодо забезпечення фінансової та кадрової підтримки, підвищення політичної волі та активної участі громадян.

– нормативно-правові засади організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні виникають внаслідок комплексної адміністративної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до яких відносяться: правові акти (статути, регламенти, правила, інструкції тощо); індивідуальні акти та неправові акти (програми, рекомендації); адміністративні договори.

– особливістю нормативно-правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні є їх формування на: – загальній ідеї місцевого самоврядування, що закріплена міжнародними та конституційними нормами; – спеціалізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, що визначається законами та підзаконними актами України; – специфічних умовах функціонування окремої територіальної громади, що встановлюються внаслідок внутрішньої нормотворчої діяльності територіальної громади (прийняття внутрішніх документів, правил, укладення договорів тощо).

Отже, принципи організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади – це система базових та невід'ємних ідей, концепцій та правил, що гарантовані Конституцією та законами України, та визначають сутність, мету, завдання, організаційні засади та основні напрямки діяльності добровільної об'єднаної територіальної громади, гарантують права та свободи її жителів, а також забезпечують ефективне та демократичне здійснення місцевого самоврядування на відповідній території.

1.4. Адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальних громад

Органи місцевого самоврядування, в тому числі, територіальні громади, як суб'єкти публічного управління відрізняються від державних органів влади своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів та відносинами між різними органами, складом службовців та порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх юридично-владних повноважень, що свідчить, з одного боку, про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування у механізмі державного (публічного) управління, з іншого – про їх особливий адміністративно-правовий статус [4, с. 89–92].

У теорії адміністративного права існує незначна кількість категорій, які використовуються в усіх без винятку сферах суспільного життя. Однією з таких категорій є «адміністративно-правовий статус». Практично не існує вченого-адміністративіста, практика-юриста чи публічного чиновника, який би не застосовував його у своїй діяльності. Адже всі неоднорідні суб'єкти суспільних відносин мають свій, притаманний лише їм суспільний статус. Не існує двох абсолютно однакових осіб не тільки за фізіологічними, а й за суспільними ознаками. Кожна людина є фізіологічно й суспільно унікальною, а стосовно об'єднань осіб (юридичних осіб) узагалі не може йтися про будь-яку тотожність між ними. Кожна особа має свої індивідуальні права, свободи, приватну власність, займається специфічною корисною працею та має різну кількість суб'єктів права, які взаємодіють з нею. Скільки є фізичних і юридичних осіб, стільки існує і їх суспільних індивідуальних статусів. Як відомо, право є універсальним мірилом регулювання суспільних відносин, яке встановлює загальні правила поведінки. Таке широке трактування розуміння правового статусу суб'єктів права може призвести до правозастосовної

безвиході, оскільки в державі буде визначатися значна кількість різних правових статусів [29, с. 1].

Для уникнення цього з виникненням перших держав почав оформлятися узагальнений правовий статус особи. Так, у Стародавньому Римі було п'ять основних статусів особи: вільні громадяни патриції, плебеї, раби та вічні (безсмертні) особи, які в сучасному розумінні є юридичними особами. В умовах сьогодення в кожній державі нараховуються десятки, а то й сотні правових статусів. Кожен із них має бути чітко теоретично й практично визначений та законодавчо прописаний, адже від цього напряму залежить забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб. Невизначеність змісту адміністративно-правового статусу, його поверхове розкриття в цій сфері спричиняють несприятливі наслідки для громадян і держави [29, с. 1].

У правовій системі суспільства її місце і роль характеризуються через правовий статус, що дає можливість розглянути фактичне та юридичне становище людини в громадянському суспільстві. Правовий статус — це юридичне закріплене становище людини в суспільстві. Розрізняють загальний, спеціальний (родовий) та індивідуальний правовий статус. Загальний правовий статус включає елементи: а) відповідні правові норми; б) правосуб'єктність; в) загальні для всіх суб'єктивні права, свободи й обов'язки; г) законні інтереси; д) громадянство; е) юридичну відповідальність; є) правові принципи; ж) правовідносини (загального) статусного характеру. Ядром (серцевиною) загального правового статусу є суб'єктивні права, свободи, законні інтереси та обов'язки особи. Конституція України закріплює основні права і свободи людини і громадянина, що становлять основу будь-яких інших прав і свобод [50, с. 67].

За допомогою права, передусім конституційного, держава закріплює відповідний правовий статус людини і громадянина, забезпечує кожній особі рівні можливості в користуванні своїми суб'єктивними правами і виконанні своїх обов'язків [50, с. 67].

Конституційно-правова інституціоналізація територіальних громад об'єктивно детермінована рядом факторів. Серед них, найбільш характерним є те, що територіальні громади володіють якостями первинного суб'єкта влади та управління на місцевому рівні. При цьому провідним фактором у проблемі формування конституційно-правового статусу територіальних громад служить їх роль у формуванні всієї системи органів публічної влади: від вищих до місцевих. Установчий характер діяльності територіальних громад особливо рельєфно проявляється в процесах утворення та функціонування системи організаційно-правових суб'єктів місцевого самоврядування (місцевих рад, органів самоорганізації тощо), діяльність яких вторинна. Тому призначення конституційно-правового законодавства полягає в утворенні політичного і правового поля формування дієздатних територіальних громад, їх функціонування як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях. Однак, конституційний інститут територіальних громад повинен розглядатися не тільки як необхідна правова передумова функціонування територіального самоврядування населення в процесі вирішення питань місцевого значення. Вони повинні розцінюватися, насамперед, як ланка громадянського суспільства, стати важливою частиною політичного процесу, носіями установчих функцій. Тому особливо важливо відобразити значення територіальних громад як суб'єктів громадянського суспільства, оскільки роль соціальних спільностей завжди первинна у відносинах з елементами політичної системи, що найбільш відповідає конституційній ідеї суверенітету народу. Конструюючи її теоретичну модель, Ю. Батанов має на увазі, що територіальна громада - це складна "кумулятивна" форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів) асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло

та дозвілля. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання видається вище, аніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не тільки поєднання спільних зусиль в єдине ціле. Важливою ознакою територіальної громади є відчуття співпричетності, психологічна ідентифікація інтересів людини з інтересами спільноти, єдиними морально-етичними цінностями [11, с. 44–47].

Визначаючи надалі сутність правового статусу, слід проаналізувати концептуальний зміст поняття «адміністративно-правовий статус». О. М. Гумін, Є. В. Пряхін під адміністративно-правовим статусом особи розуміють комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. До елементів цього статусу слід віднести правосуб'єктність, права, обов'язки та юридичну відповідальність. Не всі права, закріплені в законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них відносяться лише ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини існують тільки там, де один із суб'єктів є суб'єктом владних повноважень. Аналогічно вчені вказують і про обов'язки. Адміністративно-правовий статус характеризують тільки ті, що обумовлюються виникненням взаємовідносин з органами публічної влади. Для національного законодавства залишається проблемним те, що у нормативно-правових актах в основному йдеться не окремо про права та обов'язки, а про «повноваження» [31, с. 32]. М. Горбач визначено поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права як сукупності філософсько-правових чинників його виникнення та припинення, правових статичних правил, потенційної взаємодії з іншими суб'єктами й об'єктами права, що здійснюється на основі норм адміністративного права з метою забезпечення прав, свобод та/або законних інтересів за умови недопущення створення передумов щодо порушення загально визнаних цінностей інших суб'єктів права [29, с. 3].

Під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування Ю. Кириченко розуміє їх правове положення у системі місцевого управління справами місцевого значення, що визначається за допомогою закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети їх створення, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, їх взаємовідносин між собою, а також із членами територіальної громади, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин. Структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, функції, суб'єкти влади, повноваження, гарантії діяльності та юридичної відповідальності. Такі елементи структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є достатніми та необхідними для характеристики його змістовної складової. Визначальною рисою названих елементів є урегульованість нормами адміністративного права, їх самостійність (кожний з них має своє власне призначення), відносна стабільність у часі, взаємозв'язок і взаємозалежність один від одного [51, с. 46–47].

О. М. Алтуніна вважає, що як автономні суб'єкти адміністративного права органи місцевого самоврядування мають особливий адміністративно-правовий статус; у зв'язку з цим вони є суб'єктами публічного управління, наділені відповідними владними повноваженнями, які реалізують згідно із метою їх утворення та діяльності, завдань та функцій, які на них покладені щодо вирішення питань місцевого значення та несуть у зв'язку з цим юридичну відповідальність за свою діяльність, що свідчить про самостійне й незалежне від держави місце органів місцевого самоврядування у механізмі державного управління. На думку вченої, до особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування необхідно віднести таке: 1) органи

місцевого самоврядування є суб'єктами публічної влади, у зв'язку з чим здійснюють публічне (муніципальне) управління, яке є невід'ємною частиною (видом) державного управління, однак не входять до системи органів державної влади; 2) органи місцевого самоврядування мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності; 3) органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю на певній адміністративно-територіальній ділянці; 4) під час формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування враховуються історичні, національні, етнічні, культурні й інші особливості; 5) реалізуючи свої повноваження, закріплені в Конституції та інших правових актах, органи місцевого самоврядування можуть вступати в різні, у тому числі адміністративно-правові відносини, у яких можуть бути як владним суб'єктом, так і підпорядкованим; 6) як суб'єкти, що наділені адміністративно-правовим статусом, органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами [4, с. 89–92].

А. Лісніченко запропоновано авторське визначення правової категорії «адміністративно-правовий статус територіальних громад», яке відображає наукову та законодавчо закріплену специфіку територіальних громад як особливих колективних, публічних суб'єктів адміністративного права та покликане визначити місце таких колективів у цілісній системі місцевого самоврядування. Під адміністративно-правовим статусом територіальних громад запропоновано розуміти визначене та гарантоване нормами адміністративного права, правове становище територіальних громад у системі місцевого самоврядування сіл, селищ, міст або добровільних об'єднань цих населених пунктів, що характеризується наявністю в них комплексу суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які з метою реалізації публічного інтересу мають юридично відповідальний прояв в адміністративних правовідносинах з органами місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць [66, с. 196–197].

Усе вищевикладене дає підстави встановити, що адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні – це публічне правове становище добровільного об'єднання територіальної громади у системі місцевого самоврядування, що закріплюється Конституцією та законами України, та визначає особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади в процесі утворення, приєднання, функціонування, організації та державної підтримки територіальної громади як суб'єкта адміністративного права.

Новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні все ще знаходиться на стадії розвитку та становлення. Унікальні особливості новітнього адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні характеризуються: – розширенням прав та повноважень (новітні об'єднання територіальних громад мають значно більшу автономію в порівнянні з попередніми формами органів місцевого самоврядування); – тенденцією щодо підвищення відповідальності; – демократизацією та децентралізацією влади (збільшення участі громадян, наближення влади до людей); – створенням сприятливих умов для розвитку внаслідок розширення міжнародної співпраці; – використанням інноваційних підходів організації та функціонування.

Щодо змісту статусу, то як визначає М. М. Горбач, за змістом адміністративно-правовий статус суб'єктів права – це взаємопов'язаний комплекс юридично закріплених адміністративних завдань (функцій), адміністративних прав та обов'язків, установлених на основі адміністративно-правових норм позитивного (які реалізуються владними суб'єктами адміністративного права) і негативного характеру (які накладаються на суб'єктів адміністративного права), що мають загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин [29, с. 7; 23, с. 85].

А. Лісніченко виокремлено структурні компоненти адміністративно-правового статусу територіальних громад в Україні, до яких віднесено:

суб'єктивні права; юридичні обов'язки; адміністративну правосуб'єктність (адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність); юридичну відповідальність; гарантії забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу [66, с. 194–197].

На наш погляд, новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні включає в себе наступні елементи:

1) правосуб'єктність. Територіальна громада визнається юридичною особою, що має право набувати та мати майнові та немайнові права, нести цивільно-правові зобов'язання, та може виступати позивачем і відповідачем у суді;

2) принципи та нормативно-правові засади діяльності;

3) права. До основних прав територіальної громади належать: – самостійно вирішувати питання місцевого значення; – здійснювати управління майном; – співпрацювати з іншими органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, міжнародними суб'єктами; – здійснювати зовнішньоекономічну діяльність; – одержувати державну підтримку;

4) обов'язки. До основних обов'язків територіальної громади належать: – дотримуватися Конституції та законів України; – забезпечувати законність та правопорядок; – здійснювати захист прав та свобод громадян; – надавати адміністративні послуги населенню; – звітувати про свою діяльність перед громадськістю;

5) юридична відповідальність. Територіальна громада несе відповідальність за шкоду, завдану внаслідок її діяльності. Посадові особи громади несуть відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків.

Далі слід коротко охарактеризувати деякі вищенаведені елементи правового статусу. Ігнорування правосуб'єктності територіальних громад – єдиного на території соціального субстрату, що має власні інтереси й визначає

соціально-політичне, економічне, демографічне та культурологічне лице території, її потенціал у міжрегіональних (внутрішньодержавних, міжнародних, зовнішньоекономічних) відносинах, є істотним "бар'єром" на шляху становлення регіоналізму як державної політики – системо утворюючої домінанти, яка не тільки визначає напрями розвитку державності в Україні, а й ефективно сприяє демократії, стабільності й розвитку країни [136, с. 380-388].

Відповідно до Конституції України, територіальна громада – первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що має право і реалізує здатність на самодіяльність шляхом реалізації наданої компетенції щодо самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-фінансової бази, на самоорганізацію за допомогою форм безпосередньої і представницької демократії та на саморегулювання шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів у межах Конституції і законів України [136, с. 380-388].

Водночас, спираючись на багатовіковий вітчизняний та світовий досвід сьогодні саме визначення та правове врегулювання правоздатності територіальної громади в Україні може і має стати ефективним механізмом вирішення цілого комплексу проблем місцевого розвитку, зокрема, сфери житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, дозвілля тощо. Це, своєю чергою, дозволить гармонізувати систему публічного управління та забезпечити успішний розвиток держави у цілому. Визнаючи правосуб'єктність територіальної громади як фактичне вираження конституційних та законодавчих прав та обов'язків мешканців територіальної громади, К. Ровинська вважає за перспективне у подальшому розглянути правові можливості та роль цього особливого суб'єкта права у соціально-економічному розвитку території із врахуванням муніципальних прав особистості [136, с. 380-388].

Територіальна громада реалізує свою адміністративну правосуб'єктність через комплекс адміністративних повноважень, частину з

яких здійснює сама територіальна громада шляхом волевиявлення на організаційно-установчих процедурах – виборах рад, сільського, селищного, міського голови, місцевому референдумі. Частина повноважень реалізується через сільського, селищного, міського голову. Переважну частину адміністративної правосуб'єктності територіальна громада реалізує через виконкоми сільських, селищних, міських рад, у вигляді системи власних і делегованих державою на підставі закону повноважень, а також шляхом делегування власних спільних повноважень від обласних та районних рад до відповідних державних адміністрацій на підставі закону, або за умови прийняття районною чи обласною радою відповідного рішення про делегування частини власних повноважень [93, с. 4].

Отже, адміністративна правосуб'єктність територіальної громади в Україні є фундаментальною можливістю територіальної громади бути суб'єктом права на місцеве самоврядування, що набувається через відповідні організаційно-установчі процедури, та реалізується через систему власних та делегованих повноважень, що гарантуються законодавством України та міжнародним правом.

Більш детально характеризувати інші вищенаведені елементи адміністративно-правового статусу слід у наступних частинах роботи, однак, відповідальності як елементу слід виділити додаткову увагу.

Відповідальність публічних суб'єктів права є одним з елементів правового регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління. Адміністративна відповідальність є складовою адміністративно-правового статусу суб'єктів права і виражається через застосування до них певних заходів державного-правового примусу за неналежне виконання своїх обов'язків залежно від сфери діяльності, якою вони займаються [29, с. 10]. Санкції, які накладають вищі керівники на публічних службовців, є спеціальною дисциплінарною (адміністративною за своєю сутністю) юридичною відповідальністю посадових осіб, зокрема, що полягає в накладенні на них більш широкого спектру дисциплінарних стягнень

порівняно з тими, які визначені в загальному трудовому законодавстві, і розширеним колом діянь, які визначаються дисциплінарними правопорушеннями [29, с. 10].

Адміністративна відповідальність суб'єктів права є додатковою конструкцією у сфері адміністративно-правового статусу, яка теоретично може описуватися адміністративними обов'язками правопорушника (стерпіти покарання, відшкодувати збитки потерпілим і не допускати протиправних адміністративно-караних діянь у майбутньому). У тих випадках, коли суспільна небезпека від скоєних правопорушень є значною, а такі діяння повторюються неодноразово, об'єктивно виникає потреба доповнити адміністративні обов'язки додатковим елементом – адміністративною відповідальністю суб'єкта права як відносно відособленою конструкцією [29, с. 10].

Якщо вести мову про засади публічно-правової відповідальності територіальних громад, Н.Я. Якимчук зазначає, що вони природно не є суб'єктами ні кримінальної, ні адміністративної відповідальності, проте, є підстави вважати їх суб'єктами конституційно-правової (муніципальної) та бюджетно-правової відповідальності. Вчена наголошує, що закріпленню в законодавстві правових засад відповідальності територіальних громад має передувати врегулювання належним шляхом їх правового статусу. В зв'язку з цим є гостра потреба узгодження положень різних законів в цій частині та чіткого відмежування інституту юридичної відповідальності територіальних громад (в тому числі об'єднаних) від інституту юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що діють від імені територіальних громад. Важливим аспектом, який потребує детального наукового аналізу є також питання визнання територіальних громад міст, суб'єктами відповідальності перед міжнародними фінансовими організаціями в результаті взяття ними бюджетних запозичень у формі кредитів. Питання державного імунітету в таких відносинах (в тому числі обмеженого) є предметом регулювання вітчизняного та міжнародного права, проте імунітет

територіальних громад – новий напрямок досліджень. Так само сьогодні обговорюються питання та в окремих державах знайшло правове закріплення питання банкрутства територіальних громад, якому як негативному з усіх сторін правовому явищу слід запобігти в Україні завчасно [157].

Деякі вчені вважають, що важливою характеристикою спроможної об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин є її здатність самотійно відповідати за наслідки прийнятих (не прийнятих) та реалізованих (не реалізованих) рішень та здійснених (не здійснених) дій. Відповідальність у цьому контексті розглядається передусім у позитивному значенні та переважно у соціальному аспекті. Однак це не виключає можливості застосування до деяких суб'єктів муніципально-правових відносин юридичної відповідальності у сенсі певних зобов'язань та обмежень, тобто у розумінні юридичної санкції (ретроспективна відповідальність). Однак у цьому випадку йдеться про юридичну відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки об'єднана територіальна громада фактично не може бути суб'єктом юридичної відповідальності у ретроспективному значенні [95, с. 22-27].

А. Лісніченко аргументовано, що територіальні громади мають визнаватися суб'єктами юридичної відповідальності (у тому числі адміністративної), яка покликана забезпечити превенцію вчинення правопорушень та сприятиме більш свідомому ставленню жителів до здійснення місцевого самоврядування. До територіальних громад може бути застосована як позитивна адміністративна відповідальність, яка полягає у сумлінному і неухильному дотриманні норм адміністративного права, так і колективна негативна адміністративна відповідальність, зміст якої полягає у накладені на територіальний колектив негативних стягнень майнового та немайнового характеру [66, с. 199]. Так, адміністративну відповідальність територіальних громад запропоновано визначати як обумовлений нормами адміністративного права засіб захисту адміністративних правовідносин у

сфері місцевого самоврядування, що виникають, змінюються та припиняються в межах села, селища, міста або добровільних об'єднань населених пунктів та полягає в сумлінній, правомірній реалізації територіальними громадами своїх суб'єктивних прав, виконанні покладених на них юридичних обов'язків і забезпечується можливістю накладення уповноваженими суб'єктами на територіальні громади адміністративних стягнень у разі вчинення ними адміністративного проступку, що передбачений адміністративно-деліктним законодавством [66, с. 199]. Також вченим запропоновано бачення щодо видів адміністративних стягнень, які можуть бути застосовані до територіальних громад у разі вчинення адміністративного проступку. Зокрема передбачається застосування таких стягнень: відшкодування територіальною громадою завданої шкоди; обмеження права на здійснення місцевого самоврядування з питання, щодо якого було вчинено адміністративний проступок [66, с. 199].

Згідно законодавства України, органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону [122].

Окрім того, слід вказати про відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, та законами. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Територіальна громада у будь-який час може достроково

припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються законами. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. 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 законом. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку. [122].

Відповідно, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи несуть відповідальність перед відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою) та перед державою. Юридична природа відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною (об'єднаною) громадою обумовлена тим, що остання уповноважує відповідні органи місцевого самоврядування та обраних посадових осіб (сільського, селищного, міського голови) на виконання функцій місцевого самоврядування, розпорядження та управління від її імені комунальним майном, землями, фінансовими та природними ресурсами, приймати рішення у сфері забудови та розвитку територій тощо. Природа відповідальності органів місцевого самоврядування перед державою виявляється у тому, що саме держава визначає конституційні та законодавчі засади функціонування

органів місцевого самоврядування, відтак, органи місцевого самоврядування відповідають перед державою за їх дотримання [95, с. 22-27].

Отже, адміністративна відповідальність добровільного об'єднання територіальних громад в Україні – це система юридичних механізмів та заходів, передбачених адміністративно-правовим статусом, яка накладає на таке об'єднання відповідальність за несвоєчасне або неналежне виконання адміністративних повноважень у сфері місцевого самоврядування. Ця форма відповідальності визначається не лише як засіб захисту адміністративних правовідносин, але й як інструмент превенції правопорушень та стимулювання свідомого та відповідального ставлення об'єднань територіальних громад до виконання їхніх функцій у межах закону. Адміністративна відповідальність добровільного об'єднання територіальних громад базується на чіткому адміністративно-правовому статусі, визначеному в законодавстві України щодо місцевого самоврядування. Об'єктом відповідальності є дії та рішення об'єднань територіальних громад, які визначаються їхніми адміністративними обов'язками. До можливих адміністративних стягнень можуть відноситися штраф, відшкодування завданої шкоди, обмеження права на здійснення місцевого самоврядування (щодо посадових осіб) та інші заходи, спрямовані на відновлення порядку та забезпечення дотримання законності.

Усе вищевикладене дає підстави встановити, що:

– новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні все ще знаходиться на стадії розвитку та становлення. Унікальні особливості новітнього адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні характеризуються: – розширенням прав та повноважень (новітні об'єднання територіальних громад мають значно більшу автономію в порівнянні з попередніми формами органів місцевого самоврядування); – тенденцією щодо підвищення відповідальності; – демократизацією та децентралізацією влади (збільшення участі громадян, наближення влади до людей); – створенням

сприятливих умов для розвитку внаслідок розширення міжнародної співпраці;
– використанням інноваційних підходів організації та функціонування.

– новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні включає в себе наступні елементи: 1) правосуб'єктність. Територіальна громада визнається юридичною особою, що має право набувати та мати майнові та немайнові права, нести цивільно-правові зобов'язання, та може виступати позивачем і відповідачем у суді; 2) принципи та нормативно-правові засади діяльності; 3) права. До основних прав територіальної громади належать: – самостійно вирішувати питання місцевого значення; – здійснювати управління майном; – співпрацювати з іншими органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, міжнародними суб'єктами; – здійснювати зовнішньоекономічну діяльність; – одержувати державну підтримку; 4) обов'язки. До основних обов'язків територіальної громади належать: – дотримуватися Конституції та законів України; – забезпечувати законність та правопорядок; – здійснювати захист прав та свобод громадян; – надавати адміністративні послуги населенню; – звітувати про свою діяльність перед громадськістю; 5) юридична відповідальність. Територіальна громада несе відповідальність за шкоду, завдану внаслідок її діяльності. Посадові особи громади несуть відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків.

– адміністративна правосуб'єктність територіальної громади в Україні є фундаментальною можливістю територіальної громади бути суб'єктом права на місцеве самоврядування, що набувається через відповідні організаційно-установчі процедури, та реалізується через систему власних та делегованих повноважень, що гарантуються законодавством України та міжнародним правом.

– адміністративна відповідальність добровільного об'єднання територіальних громад в Україні – це система юридичних механізмів та заходів, передбачених адміністративно-правовим статусом, яка накладає на

таке об'єднання відповідальність за несвоєчасне або неналежне виконання адміністративних повноважень у сфері місцевого самоврядування. Ця форма відповідальності визначається не лише як засіб захисту адміністративних правовідносин, але й як інструмент превенції правопорушень та стимулювання свідомого та відповідального ставлення об'єднань територіальних громад до виконання їхніх функцій у межах закону. Адміністративна відповідальність добровільного об'єднання територіальних громад базується на чіткому адміністративно-правовому статусі, визначеному в законодавстві України щодо місцевого самоврядування. Об'єктом відповідальності є дії та рішення об'єднань територіальних громад, які визначаються їхніми адміністративними обов'язками. До можливих адміністративних стягнень можуть відноситися штраф, відшкодування завданої шкоди, обмеження права на здійснення місцевого самоврядування (щодо посадових осіб) та інші заходи, спрямовані на відновлення порядку та забезпечення дотримання законності.

Отже, адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні – це публічне правове становище добровільного об'єднання територіальної громади у системі місцевого самоврядування, що закріплюється Конституцією та законами України, та визначає особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади в процесі утворення, приєднання, функціонування, організації та державної підтримки територіальної громади як суб'єкта адміністративного права.

Висновки до розділу 1

1. Сформовано, що інститут делегування повноважень – важливий елемент системи державного управління та публічного адміністрування, який має значний вплив на ефективність управління, рівень децентралізації влади

та якість надання публічних послуг, що за своїм змістом полягає у передачі повноважень від одного суб'єкта до іншого, з встановленням відповідних прав, обов'язків, умов та гарантій, задля реалізації певних функцій.

2. Конституцією України, міжнародними актами та відповідними законами України передбачається делегування повноважень щодо реалізації права на місцеве самоврядування добровільно об'єднаним територіальним громадам.

3. Добровільна об'єднана територіальна громада є складовою інституту делегування повноважень щодо реалізації загального права на місцеве самоврядування. Делегують такі повноваження добровільно об'єднаній територіальній громаді фактично громадяни України, як суб'єкти права на місцеве самоврядування, та держава, наділяючи добровільно об'єднану територіальну громаду відповідними правовими інструментами та, гарантуючи її діяльність.

4. Добровільна об'єднана територіальна громада в Україні є важливою складовою інституту делегування повноважень в адміністративному праві, що базується на принципах місцевого самоврядування, закріплених в Конституції України та інших нормативних актах. Добровільна об'єднана територіальна громада представляє собою демократичну форму організації громадян, яка взаємодіє із державою в реалізації місцевого самоврядування. Її становище полягає в тому, що громада вільно об'єднується для спільного прийняття рішень та ефективного управління питаннями місцевого значення.

5. Діяльність добровільної об'єднаної територіальної громади є важливою для забезпечення ефективного управління на місцевому рівні та відповідності інтересам та потребам громади. Забезпечуючи високий рівень самоврядування та участі громадян, добровільна об'єднана територіальна громада стає ключовим ланком в системі делегування повноважень, сприяючи розвитку та процвітанню місцевих громад в межах закону та конституційних норм.

6. Добровільна об'єднана територіальна громада як складова інституту делегування повноважень представляє собою не лише юридичний статус, але й динамічний соціальний конструкт, в якому громада взаємодіє та співпрацює для самостійного планування, ефективного управління ресурсами та забезпечення сталого розвитку. ОТГ, в контексті делегування повноважень, стає екосистемою різноманітних ініціатив, що спрямовані на покращення якості життя громадян. Це фінансово автономна територія, де рішення приймаються колективно, а участь громадян є важливим стимулом для інновацій та розвитку. Добровільна об'єднана територіальна громада є майданчиком для соціальної адаптації, культурного обміну та створення сприятливого середовища для усіх членів громади, втілюючи таким чином загальну ідею активної участі громадян в управлінні державними справами.

7. Адміністративно-правові відносини за участю добровільної об'єднаної територіальної громади – це специфічний вид суспільних відносин, що врегульовується нормами адміністративного права, та виникає у процесі реалізації добровільно об'єднаною територіальною громадою своїх повноважень для вирішення питань місцевого значення.

8. Можна виділити наступні особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади: 1) добровільний характер (ці адміністративно-правові відносини формуються на добровільній основі, що вказує на відсутність примусу у створенні та участі громади в них); 2) участь громади як суб'єкта адміністративного права, що має свої права та обов'язки, спрямовані на задоволення публічних та індивідуальних інтересів; 3) владно-управлінська функція (відносини мають прямий зв'язок із владно-управлінською діяльністю громади, спрямованою на виконання завдань та здійснення функцій управління на території громади); 4) субсидіарність (вирішення питань місцевого значення здійснюється на максимально наближеному до жителів рівні. Громада співпрацює з іншими суб'єктами місцевого самоврядування та органами державної влади); 4) наявність публічно-правового інтересу (громада, як учасник адміністративно-

правових відносин, представляє публічно-правовий інтерес та діє від імені держави, що підкреслює публічний характер цих відносин); 5) партиципаторна демократія (населення громади мають право на участь у прийнятті рішень, що стосуються їх життя. Громада використовує різні форми та методи для залучення жителів до процесів прийняття рішень); 6) двоетапний характер вирішення спорів (спори між сторонами адміністративних правовідносин можуть вирішуватися як у судовому, так і в адміністративному порядку, що свідчить про можливість вибору різних механізмів врегулювання конфліктів).

9. Існують наступні види адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади: – відносини у процесі прийняття рішень; – відносини у процесі управління майном; – відносини у процесі надання адміністративних послуг; – відносини у процесі співпраці громади з іншими суб'єктами.

10. Добровільно об'єднана територіальна громада є суб'єктом адміністративно-правових відносин, наділяється відповідним адміністративно-правовим статусом та вступає у відносини з іншими учасниками – органами державної влади, місцевого самоврядування, окремими фізичними та юридичними особами, міжнародними інституціями тощо.

11. Система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади не є статичною та може адаптуватися з урахуванням специфічних умов та потреб конкретної громади. При цьому, система принципів може слугувати основою для розробки статуту ОТГ, а також для прийняття рішень щодо організації та функціонування ОТГ. Загальна система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні складається з наступних засад: – добровільність; – гласність; – субсидіарність; – економічна доцільність; – пропорційність; – спроможність; – партиципаторна демократія; – відповідальність; – підзвітність; – рівність; – доступність; – партнерство та співпраця; – інноваційність; – сталий розвиток.

12. Конституція України відіграє ключову роль у гарантуванні правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади, та визначає основоположні принципи місцевого самоврядування, встановлює повноваження територіальних громад та забезпечує їх ресурсами. Конституція України також гарантує законність діяльності органів місцевого самоврядування та створює умови для співпраці між громадами.

13. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року є міжнародно-правовим фундаментом права на місцеве самоврядування, що встановлює базові стандарти для організації та функціонування об'єднаних територіальних громад, гарантуючи їх легітимність. Європейська хартія місцевого самоврядування є потужним інструментом для розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, що наближає українську систему місцевого самоврядування до європейських стандартів, сприяє європейській інтеграції України та розвиток транскордонного співробітництва. Однак, успішна реалізація положень Хартії залежить від низки факторів, зокрема, нині в Україні потрібно продовжувати зусилля щодо забезпечення фінансової та кадрової підтримки, підвищення політичної волі та активної участі громадян.

14. Нормативно-правові засади організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні виникають внаслідок комплексної адміністративної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до яких відносяться: правові акти (статути, регламенти, правила, інструкції тощо); індивідуальні акти та неправові акти (програми, рекомендації); адміністративні договори.

15. Новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні все ще знаходиться на стадії розвитку та становлення. Адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні – це публічне правове становище добровільного об'єднання територіальної громади у системі місцевого самоврядування, що закріплюється Конституцією та законами України, та

визначає особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади в процесі утворення, приєднання, функціонування, організації та державної підтримки територіальної громади як суб'єкта адміністративного права.

16. Адміністративна правосуб'єктність територіальної громади в Україні є фундаментальною можливістю територіальної громади бути суб'єктом права на місцеве самоврядування, що набувається через відповідні організаційно-установчі процедури, та реалізується через систему власних та делегованих повноважень, що гарантуються законодавством України та міжнародним правом.

17. Адміністративна відповідальність добровільного об'єднання територіальних громад в Україні – це система юридичних механізмів та заходів, передбачених адміністративно-правовим статусом, яка накладає на таке об'єднання відповідальність за несвоєчасне або неналежне виконання адміністративних повноважень у сфері місцевого самоврядування. Ця форма відповідальності визначається не лише як засіб захисту адміністративних правовідносин, але й як інструмент превенції правопорушень та стимулювання свідомого та відповідального ставлення об'єднань територіальних громад до виконання їхніх функцій у межах закону. Адміністративна відповідальність добровільного об'єднання територіальних громад базується на чіткому адміністративно-правовому статусі, визначеному в законодавстві України щодо місцевого самоврядування. Об'єктом відповідальності є дії та рішення об'єднань територіальних громад, які визначаються їхніми адміністративними обов'язками. До можливих адміністративних стягнень можуть відноситися штраф, відшкодування завданої шкоди, обмеження права на здійснення місцевого самоврядування (щодо посадових осіб) та інші заходи, спрямовані на відновлення порядку та забезпечення дотримання законності.

РОЗДІЛ 2

ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДОБРОВІЛЬНОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1. Адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування [60].

Створення об'єднаних територіальних громад є однією із основних етапів децентралізації місцевої влади. Для успішного проведення децентралізації необхідне як законодавче, так і фінансове забезпечення цього процесу. За роки, що триває процес децентралізації, прийнято низку необхідних законів, розпоряджень та постанов Кабінету Міністрів України, виконання яких і забезпечило досягнення перших успіхів. Проте створення об'єднаних територіальних громад, проводиться середніми темпами, незважаючи на достатньо потужну законодавчу базу. Нині необхідно, щоб керівники нереформованих місцевих органів влади досконало вивчали законодавчі акти щодо децентралізації та доносили їх зміст до жителів громад

та наголошували на необхідності реформи влади. Саме недостатня інформованість наших громадян у перевагах об'єднаних територіальних громад перешкоджає більш швидкому реформуванню місцевої влади [9, с. 96–100].

Аналіз процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад слід розпочати з короткого диспуту проведення реформи децентралізації. Закріплене Конституцією України 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 [59]. У 2002 році народні депутати у справі за конституційним звернулися до Конституційного суду щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад). Народні депутати України звертали увагу на те, що "конституційне положення про право жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища, міста по-різному тлумачиться у практиці законотворення". До того ж народні депутати України відзначали, що не кожне село, селище, місто на практиці є нині самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі - самостійною територіальною громадою. Так, близько тисячі населених пунктів приєднані до міст республіканського та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, хоча зберігають за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст. Таке становище, на думку депутатів, не дало змоги вирішити питання оптимізації територіальних громад, про яку йдеться в Указі Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 року № 810/98 [135].

У відповідному рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа

про об'єднання територіальних громад) від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 було встановлено, що питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями частини першої статті 140 Конституції України поняття "територіальна громада", має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом. Конституційний Суд України дійшов висновку, що питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом [135].

1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, метою якої 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 та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. У вищевказаній Концепції сформовано наступні проблеми: погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих

на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [60].

Курс на здійснення реформи децентралізації влади поставив на порядок денний завдання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування та процедури формування органів самоврядування, створення механізмів децентралізації влади, забезпечення принципу субсидіарності та надання інститутам громадянського суспільства можливості брати участь у роботі органів місцевого самоврядування. Результатами реформи стали: а) надання органам місцевого самоврядування більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; б) посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел наповнення останніх; в) зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; г) поява нових осередків активізації господарської діяльності тощо. Внаслідок цих нововведень територіальні громади отримали можливість підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для залучення інвестицій та

розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо [101; 28, с. 23–24].

Офіційно, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» нормативно закріпив порядок добровільного об'єднання територіальних громад [113].

Отже, децентралізація влади в Україні стала незворотнім процесом, який має значний вплив на розвиток країни. Українська модель децентралізації має ряд унікальних особливостей, таких як добровільний характер об'єднання громад, широкі повноваження ОТГ, фінансова підтримка з боку держави, залучення громадян до процесу прийняття рішень. Разом з позитивними тенденціями децентралізації в Україні, одними з важливих проблем є ризик несправедливого розподілу ресурсів між ОТГ, недосконалість законодавства, та практична необхідність підвищення кваліфікації кадрів в ОТГ.

Як визначає С. О. Поляруш-Сафроненко, порядок добровільного об'єднання територіальних громад України – це урегульований правовими нормами процес ініціювання підготовки і прийняття рішень про добровільне об'єднання територіальних громад та їх утворення і оскарження. Порядок добровільного об'єднання територіальних громад охоплює такі етапи: 1) ініціювання утворення (об'єднання) територіальної громади; 2) підготовка рішення про об'єднання; 3) рішення щодо добровільного об'єднання територіальної громади; 4) утворення добровільного об'єднання територіальної громади; 5) оскарження порядку об'єднання територіальної громади [101].

Процес створення об'єднаних територіальних громад відбувається на рівні регіональної системи управління в межах реформи місцевого самоврядування [24, с. 11-16]. Розділ II Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає порядок добровільного об'єднання територіальних громад [113]. Згідно законодавства, ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: 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). Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, 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. 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 визначається сільською, селищною, міською радою [113].

Отже, етап ініціювання як частина адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є початковим кроком у процесі добровільного об'єднання, та включає:

1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний, міський голова, депутати місцевої ради, члени територіальної громади, органи самоорганізації населення);

2) зміст пропозиції щодо ініціювання (перелік територіальних громад, що об'єднуються, визначення адміністративного центру об'єднаної громади);

3) громадське обговорення (є обов'язковим, та проводиться протягом 30 днів з дня надходження пропозиції у різних формах – збори громадян, громадські слухання, опитування тощо).

Якщо ініціювання було охарактеризовано вище, слід розкрити наступні етапи утворення добровільного об'єднання територіальних громад. Згідно

законодавства, 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 та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди. 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 проектів 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 проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад [113].

Проекти 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 [113].

Далі 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 проектів 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 [113].

Отже, проміжним етапом адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є підготовка проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи:

- 1) надсилання пропозиції про об'єднання суміжній громаді;
- 2) громадське обговорення пропозиції про об'єднання суміжною громадою (протягом 30 днів);
- 3) прийняття рішення суміжною громадою про надання згоди на добровільне об'єднання;
- 4) утворення спільної робочої групи з об'єднання територіальних громад з інформуванням відповідного органу виконавчої влади;
- 5) формування спільною робочою групою проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- 6) громадське обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (протягом 60 днів).

Територіальна громада в Україні не є адміністративно-територіальною одиницею. Населені пункти перебувають у межах юрисдикції територіальних громад. Громади обирають власні представницькі органи - сільські, селищні, міські ради, які мають повноваження в межах населених пунктів та за межами (в адміністративних межах цих рад). Це пов'язано з тим, що раніше міська, селищна, сільська рада вважалась самостійною адміністративно-територіальною одиницею. З ухваленням Конституції України її виключили з адміністративно-територіального поділу, однак практика дії повноважень рад

за межами населених пунктів збереглась, що призводить до конфліктів та свідчить про неякісне правове регулювання цих правових відносин [102, с. 47-55].

Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення. 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 громад. 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, встановленому законом. 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, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку. 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 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 потребує [113].

Отже, одним із етапів адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є схвалення та прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи:

- 1) розгляд питання про схвалення проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 30 днів);
- 2) подання схваленого проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад до відповідного органу виконавчої влади (протягом 5 днів);
- 3) формування відповідним органом виконавчої влади висновку щодо відповідності вимог законодавства проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 10 днів);
- 4) прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад;
- 5) подання пропозиції органів місцевого самоврядування до відповідного органу виконавчої влади звернутися до Центральної виборчої комісії з приводу виборів;
- 6) звернення відповідного органу виконавчої влади до Центральної виборчої комісії з приводу виборів.

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною за законом 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 висновку. 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 складу. 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 всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. Бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством [113].

ОТГ вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Юридично, під час прийняття радою, яка виступила з ініціативою добровільного об'єднання, рішення про утворення ОТГ, одночасно з утворенням відбувається передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ, яка визнається їх правонаступником. Члени ОТГ є платниками місцевих податків і зборів до її бюджету. По суті ОТГ представляє собою «федерацію» територіальних громад з об'єднанням їх майна прав та обов'язків. У межах своєї території ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо регулювання земельних відносин, а також їм передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення, проте постає питання щодо містобудівної або землевпорядної документації [102, с. 47-55].

Отже, фінальний етап утворення об'єднаної територіальної громади у рамках адміністративної процедури добровільного об'єднання територіальних

громад в Україні можна охарактеризувати як важливий та комплексний етап, що включає в себе кілька ключових аспектів: 1) прийняття рішення всіма радами, що беруть участь у процесі об'єднання, що визначає початок утворення ОТГ; 2) правонаступництво (передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ); 3) структурні зміни (новий склад виконавчого комітету, повноваження голови ОТГ); 4) інтеграція земельних та фінансових ресурсів. Фінальний етап утворення ОТГ є унікальним для кожної громади, оскільки враховує специфіку та потреби конкретного регіону. Водночас, є комплексним, оскільки охоплює різні аспекти, від юридичних питань до фінансових та організаційних змін.

Водночас ОТГ не слід розуміти лише як просто «механічне» об'єднання територіальних громад, оскільки внаслідок такого об'єднання утворюється суб'єкт місцевого самоврядування, який має свої особливі риси, врахування яких є необхідним для визначення їх правового статусу. Основною метою цього об'єднання є утворення спроможних територіальних громад, які будуть здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг своїм жителям, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та в інших сферах, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Кожна ОТГ повинна мати паспорт спроможної територіальної громади [116; 102, с. 47-55].

Територіальна громада в Україні утворюється та припиняється в силу закону і не має статусу юридичної особи, тому її основним представником є органи та посадові особи місцевого самоврядування. Причому останні стають персоніфікацією територіальних громад лише після набуття статусу юридичних осіб публічного права. Звідси постають питання: «Чому первинний суб'єкт, який обирає свої представницькі органи, сам не має статусу юридичної особи? Яке ж це тоді визнання права місцевого самоврядування, якщо його первинний елемент не має власної структури, яка

б дозволила йому бути самостійно дієздатним, а не лише формально носієм прав та обов'язків?». З набуттям статусу юридичної особи територіальна громада стане здатною на самопредставництво. На нинішньому етапі децентралізації видається необхідним конституційне закріплення за територіальними громадами права набуття статусу юридичної особи [102, с. 47-55].

Досвід функціонування перших ОТГ, які з 1 січня 2016 р. отримали доступ до нових ресурсів і повноважень, став іще одним важливим чинником, що сприяє об'єднанню громад. Зокрема, деякі експерти та представники районних державних адміністрацій (РДА) зазначали, що здатність новостворених ОТГ ефективно використовувати нові кошти змінила думку багатьох голів сільських і селищних громад, які спочатку опиралися об'єднанню. Зі зрозумілих причин дія цього фактору стала більш вираженою під кінець року, коли мешканці звичайних громад могли побачити перші результати роботи сусідніх ОТГ [69, с. 63–66].

Експерти і представники РДА відмітили низку проблем, які сповільнюють і перешкоджають добровільному об'єднанню. Перш за все, цьому процесу заважає спротив з боку різних зацікавлених сторін. У цьому контексті найчастіше згадували сільських і селищних голів, дехто з яких протидіє об'єднанню, не бажаючи ризикувати своєю посадою. Існує спротив і з боку районної влади – районних рад і РДА, які можуть втратити ресурси та повноваження, а то й посади в разі укрупнення районів чи ліквідації РДА. Представники РДА заперечують, що стоять на перешкоді процесу об'єднання, однак подекуди звинувачували в цьому депутатів районних рад [69, с. 63– 66; 147].

Обидві категорії опитаних також зауважували небажання громад, які вже збагатилися завдяки фінансовій децентралізації, брати участь в об'єднанні. Мова йшла або про великі міста (зокрема, міста обласного значення), які мають серйозні джерела наповнення бюджетів, або про громади, на території яких розташовані прибуткові підприємства чи автозаправні

станції. При цьому деякі експерти попереджали, що такі громади – якщо не об'єднуються – можуть опинитись у скрутному становищі, коли держава законодавчо зобов'яже ОМС виконувати нові повноваження, адже тоді отриманих коштів виявиться недостатньо [69, с. 63–66; 76].

За законодавством місто не має права ініціювати об'єднання, а сільські мешканці побоюються домінування міста, посилення його впливу на сільську територію, втрати сільськими громадами власних повноважень тощо. Доступ до додаткових фінансових ресурсів для розвитку після приєднання до міста стає можливим передусім у сільської громади, яка має потреби у покращенні рівня комфортності проживання мешканців і задоволення нагальних потреб. Субвенція на соціально-економічний розвиток, що її місто отримувало як спроможна територіальна громада – вагомий фінансовий ресурс, хоча його розподіл не є прозорим, він надається не всім громадам і на різних засадах [155, с. 41–50].

Міста зі сформованими приміськими територіями (агломераційною периферією) мають кращу інфраструктуру, вищу якість надання адміністративних, освітніх, медичних, культурних і побутових послуг. Це приваблює мешканців прилеглих населених пунктів і забезпечує щоденну міграцію за різними послугами. Міста у свою чергу потребують використання просторових, рекреаційних та інших можливостей прилеглих територій. Але вирішувати спільні проблеми розвитку поселень і потреб їхніх мешканців, на думку експертів, слід на основі широко розповсюдженої за кордоном міжмуніципальної співпраці, можливість якої передбачена вітчизняним законодавством. А поки що сформовані в Україні міські агломерації існують в умовах відсутності державного регулювання механізмів взаємодії територіальних громад, поза міжмуніципальним співробітництвом, потребуючи синхронізації розвитку міста й приміських територій на засадах інтегрованого просторового планування [155, с. 41–50].

Велика кількість міст у різних регіонах України не охоплені процесом об'єднання через різні причини: від неможливості формування ОТГ унаслідок

проведення військових дій на Сході (Донецька та Луганська обл.) до невизначеності щодо приєднання через існування агломераційної форми навколо м. Львова (до складу міста входить м. Винники) та існування поліцентричної агломерації міст обласного значення (Борислав, Дрогобич, Трускавець), які також не дійшли згоди у процесі приєднання сільських громад до них. Для вирішення питання формування ОТГ на базі міст обласного значення у сформованому складі агломерацій у 2017 р. було розроблено законопроект «Про міські агломерації» [123], який було відкликано у серпні 2019 р. Винятковою щодо міст обласного значення є ситуація у Київській обл., де особливої уваги надають містам поблизу Києва, які входять до зони тяжіння столиці. Щодо перспектив подальшого розвитку міських населених пунктів, то зазначимо, що не всі міста обласного та районного значення скористалися можливістю добровільного приєднання та об'єднання територіальних громад для формування міських ОТГ, багато їх залишається поза об'єднанням (серед них є міста обласного значення) (рис. 3). Більшість міст Донецької та Луганської областей перебувають на непідконтрольній Україні території, низка населених пунктів знаходиться на лінії розмежування, тому вони не залучені до процесу децентралізації. Майбутнє міст цих регіонів залежить насамперед від урегулювання збройного конфлікту та відновлення місцевого самоврядування [155, с. 41–50].

Створення громад повинне носити не формальний та декларативний характер, а здійснюватися на основі активності та ініціативи в самій громаді. З цього приводу деякі вчені та практики зазначають, що «формування дієздатної громади з активною позицією щодо реалізації державної політики на місцевому рівні є складовою частиною реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі [24, с. 11-16].

Вищевикладене дозволяє сформулювати наступні висновки стосовно адміністративних процедур утворення добровільного об'єднання територіальних громад:

– децентралізація влади в Україні стала незворотнім процесом, який має значний вплив на розвиток країни. Українська модель децентралізації має ряд унікальних особливостей, таких як добровільний характер об'єднання громад, широкі повноваження ОТГ, фінансова підтримка з боку держави, залучення громадян до процесу прийняття рішень. Разом з позитивними тенденціями децентралізації в Україні, одними з важливих проблем є ризик несправедливого розподілу ресурсів між ОТГ, недосконалість законодавства, та практична необхідність підвищення кваліфікації кадрів в ОТГ.

– етап ініціювання як частина адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є початковим кроком у процесі добровільного об'єднання, та включає: 1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний, міський голова, депутати місцевої ради, члени територіальної громади, органи самоорганізації населення); 2) зміст пропозиції щодо ініціювання (перелік територіальних громад, що об'єднуються, визначення адміністративного центру об'єднаної громади); 3) громадське обговорення (є обов'язковим, та проводиться протягом 30 днів з дня надходження пропозиції у різних формах – збори громадян, громадські слухання, опитування тощо).

– проміжним етапом адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є підготовка проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи: 1) надсилання пропозиції про об'єднання суміжній громаді; 2) громадське обговорення пропозиції про об'єднання суміжною громадою (протягом 30 днів); 3) прийняття рішення суміжною громадою про надання згоди на добровільне об'єднання; 4) утворення спільної робочої групи з об'єднання територіальних громад з інформуванням відповідного органу виконавчої влади; 5) формування спільною робочою групою проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад; 6) громадське обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (протягом 60 днів).

– одним із етапів адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є схвалення та прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи: 1) розгляд питання про схвалення проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 30 днів); 2) подання схваленого проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад до відповідного органу виконавчої влади (протягом 5 днів); 3) формування відповідним органом виконавчої влади висновку щодо відповідності вимог законодавства проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 10 днів); 4) прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад; 5) подання пропозиції органів місцевого самоврядування до відповідного органу виконавчої влади звернутися до Центральної виборчої комісії з приводу виборів; 6) звернення відповідного органу виконавчої влади до Центральної виборчої комісії з приводу виборів.

– фінальний етап утворення об'єднаної територіальної громади у рамках адміністративної процедури добровільного об'єднання територіальних громад в Україні можна охарактеризувати як важливий та комплексний етап, що включає в себе кілька ключових аспектів: 1) прийняття рішення всіма радами, що беруть участь у процесі об'єднання, що визначає початок утворення ОТГ; 2) правонаступництво (передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ); 3) структурні зміни (новий склад виконавчого комітету, повноваження голови ОТГ); 4) інтеграція земельних та фінансових ресурсів. Фінальний етап утворення ОТГ є унікальним для кожної громади, оскільки враховує специфіку та потреби конкретного регіону. Водночас, є комплексним, оскільки охоплює різні аспекти, від юридичних питань до фінансових та організаційних змін.

Отже, адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні – це публічний процес, що на основі регламентаційного планування та з врахуванням специфіки кожної громади,

включає декілька законодавчо визначених етапів ініціації, підготовки, схвалення та фінального формування об'єднаних територіальних громад, з метою забезпечення децентралізації влади шляхом формування ефективних, самостійних, взаємодіючих та відповідальних громад.

2.2. Адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад

Забезпечення права на місцеве самоврядування є важливою складовою демократичного розвитку України. В Україні існує низка проблем із забезпеченням права на місцеве самоврядування, серед яких на перший план «виділяються» недостатнє фінансування, втручання олігархів та корумпованих чиновників, використання ресурсів громад в особистих інтересах, непрозорість та непідконтрольність прийняття рішень на місцевому рівні, що сукупно підривають довіру до влади. Вирішення існуючих в Україні проблем права на місцеве самоврядування потребуватиме комплексних та системних зусиль з боку влади, громадянського суспільства та міжнародних партнерів.

Для початку розкриття адміністративних процедур добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні слід розкрити сутність такого поняття як «приєднання». Оксфордський тлумачний словник визначає такі значення слова «приєднання»: акт отримання посади чи влади; акт про вступ до міжнародної організації; річ, яка додається до колекції предметів, картин тощо в бібліотеці чи музеї [159]. Тлумачний словник Української мови визначає слово «приєднуватися» в таких значеннях: підходити до кого-небудь, до гурту; починати брати участь у тому, що роблять інші; пізнавати що-небудь, переймати щось; з'являтися на додаток до чого-небудь [104].

Згідно Цивільним кодексом України договором приєднання є договір, умови якого встановлені однією із сторін у формулярах або інших стандартних формах, який може бути укладений лише шляхом приєднання другої сторони до запропонованого договору в цілому. Друга сторона не може запропонувати свої умови договору. Договір приєднання може бути змінений або розірваний на вимогу сторони, яка приєдналася, якщо вона позбавляється прав, які звичайно мала, а також якщо договір виключає чи обмежує відповідальність другої сторони за порушення зобов'язання або містить інші умови, явно обтяжливі для сторони, яка приєдналася. Сторона, яка приєдналася, має довести, що вона, виходячи зі своїх інтересів, не прийняла б цих умов за наявності у неї можливості брати участь у визначенні умов договору. Якщо вимога про зміну або розірвання договору пред'явлена стороною, яка приєдналася до нього у зв'язку зі здійсненням нею підприємницької діяльності, сторона, що надала договір для приєднання, може відмовити у задоволенні цих вимог, якщо доведе, що сторона, яка приєдналася, знала або могла знати, на яких умовах вона приєдналася до договору [149].

На наш погляд, приєднання як адміністративна процедура – це публічний процес врегульованого та добровільного прийняття умов одного суб'єкта до вчинення спільних дій або набуття певного спільного статусу іншим суб'єктом, не маючи можливості останнього до внесення власних змін.

Далі слід визначитися з поняттям «адміністративна процедура». Сучасний розвиток адміністративного законодавства України свідчить про те, що категорія «адміністративна процедура» як відносно самостійна складова частина адміністративного (матеріального) права досі не сформована у зв'язку з відсутністю єдиного та уніфікованого підходу до визначення її змісту, співвідношення з поняттям «адміністративний процес» та належного правового регулювання (натомість їх правове регулювання зосереджено лише в спеціальних нормативно-правових актах) у вигляді загального закону, що має наслідком неможливість виділити інституту адміністративних процедур належного місця в системі загального адміністративного права [156, с. 151-

156].

Онтологічним описом терміну «процедура» є: 1) сукупність засобів та методів здійснення державної влади; 2) офіційно встановлений порядок реалізації закріплених у законодавстві правил та норм; 3) діяльність органів публічного управління щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [10, с. 123].

Переважну більшість вчених об'єднує виокремлення істотної її ознаки - це наявність певної послідовності дій відповідного суб'єкта. Більшість вчених під адміністративною процедурою розуміють встановлений законом офіційний порядок розгляду та вирішення органами публічного управління індивідуальних адміністративних справ. Ю. Басова під адміністративною процедурою розуміє встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовчої діяльності органів публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [10, с. 123]. С. Лагода сформульовано поняття адміністративної процедури, під якою розуміють встановлений законом порядок розгляду та розв'язання індивідуальних адміністративних справ органом виконавчої влади і місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [62, с. 12; 334].

Під адміністративною процедурою І. Юрійчук розуміє нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [156, с. 151-156].

Р. Ігонін вважає, що адміністративна процедура як частина адміністративного процесу є врегульованою положеннями адміністративно-

процесуального законодавства, не пов'язана з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів правозастосовної діяльності щодо порядку підготовки і прийняття рішень органів виконавчої влади. Вчений виділяє такі особливості адміністративних процедур: 1) адміністративні процедури застосовуються в публічній сфері; 2) адміністративні процедури застосовуються при здійсненні правозастосовної діяльності; 3) адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян та організацій; 4) адміністративні процедури спрямовані на упорядкування діяльності уповноважених органів виконавчої влади. 5) для адміністративних процедур характерний особливий суб'єктний склад (однією зі сторін в адміністративній процедурі завжди виступає державний орган або посадова особа, наділені державно-владними повноваженнями); 6) адміністративні процедури закріплюються адміністративно- процесуальними нормами, які, своєю чергою, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права (фінансового, господарського, трудового та ін.) і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб [48, с. 190].

Під адміністративною процедурою І. Бойко пропонує розуміти структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів (у тому числі й укладення адміністративно-правових договорів), спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління. Доповнює розуміння адміністративної процедури як правового явища вчена надавши більш детальні її характеристики. Так, до основних ознак відносить такі: правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів; владний характер, що виявляється в приписах суб'єктів публічного управління, які носять розпорядчий характер і є обов'язковими для інших осіб; вміщує в себе сукупність норм, що регламентують як

діяльність суб'єкта публічного управління, так і поведінку приватних осіб; спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб та унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного управління; має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи. Виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі [15, с. 117; 25].

На наш погляд, адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це публічний процес, що включає нормативно закріплені та систематизовані послідовні етапи, визначені адміністративно-правовими нормами, що спрямовані на легалізацію процесу приєднання спроможної територіальної громади за її добровільної ініціативи до іншої територіальної громади для забезпечення територіальної консолідації та покращення управлінської ефективності на рівні місцевого самоврядування.

Приєднатися до об'єднаної територіальної громади можна у визначеному порядку, який умовно поділяється на 3 етапи:

- 1) ініціювання приєднання;
- 2) прийняття рішення про приєднання;
- 3) прийняття подальших наслідків щодо приєднання.

Далі охарактеризуємо кожен, з вищенаведених етапів. Добровільно приєднатися до об'єднаної територіальної громади, визнаної спроможною відповідно до частини четвертої статті 9 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 громади. Ініціаторами добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади можуть бути суб'єкти, визначені частиною першою статті 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Сільський, селищний голова забезпечує 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 ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади. Сільський, селищний голова 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 [113].

Отже, етап ініціювання приєднання до територіальної громади є важливим кроком на шляху до об'єднання громад, що дає можливість вивчити доцільність об'єднання, врахувати думку жителів та прийняти зважене рішення. Етап ініціювання приєднання до об'єднаної територіальної громади в Україні включає: 1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний голова як головний ініціатор та інші суб'єкти, визначені законодавством); 2) пропозицію щодо приєднання (містить перелік громад, що об'єднуються, з зазначенням населених пунктів, визначає адміністративний центр та інші умови

приєднання); 3) громадське обговорення процесу приєднання.

Наступним логічним етапом є прийняття рішення про приєднання. Відповідно до законодавства України, сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади рішення про надання згоди на добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади вживає заходів для підготовки проекту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади. Проекти рішень про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади повинні, зокрема, містити: 1) найменування територіальної громади, яка має намір приєднатися, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) найменування об'єднаної територіальної громади, до складу якої є намір приєднатися; 3) план організаційних заходів щодо добровільного приєднання територіальної громади. Питання про схвалення проекту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їхній розгляд. Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади 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 про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади готує відповідний висновок, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації. У разі відповідності проекту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради на наступній сесії приймають рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади. У разі встановлення невідповідності проекту рішення

про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади Конституції та законам України Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання. У разі прийняття сільською, селищною радою рішення про приєднання до об'єднаної територіальної громади голова сільської, селищної об'єднаної територіальної громади звертається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення додаткових виборів депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася, в установленому законом порядку. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади у разі його відповідності висновку, звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення додаткових виборів депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася. 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 приєднання до об'єднаної територіальної громади [113].

Загалом, етап прийняття рішення про приєднання до територіальної громади в Україні є комплексним процесом, який ґрунтується на принципах юридичної чіткості та процедури, та включає в себе:

- 1) підготовку проекту рішення про приєднання та плану організаційних заходів;
- 2) розгляд проекту рішення у встановлений строк, з врахуванням результатів громадського обговорення;
- 3) затвердження/відхилення проекту рішення про приєднання до територіальної громади;
- 4) погодження рішення про приєднання до територіальної громади з

відповідним місцевим органом державної виконавчої влади;

5) прийняття місцевим органом державної виконавчої влади остаточного рішення щодо приєднання.

Останнім етапом є прийняття подальших наслідків щодо приєднання. Повноваження сільської, селищної ради та сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до сільської, селищної об'єднаної територіальної громади, припиняються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади рішення про підсумки додаткових виборів та визнання повноважень не менше половини депутатів від територіальної громади, що приєдналася, обраних на виборах до сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади. Повноваження сільської, селищної ради, її виконавчого комітету та сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до міської об'єднаної територіальної громади, припиняються з дня набрання чинності рішенням сільської, селищної ради та рішенням міської ради об'єднаної територіальної громади про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади. З моменту припинення повноважень сільської, селищної ради повноваження міської ради поширюються на територію територіальної громади, що приєдналася до міської об'єднаної територіальної громади. З моменту припинення повноважень сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, повноваження сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади поширюються на територію територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади. Сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, виконує обов'язки старости відповідно до закону на період повноважень ради об'єднаної територіальної громади поточного скликання. За ним зберігаються розмір та умови оплати праці, що були йому встановлені як сільському, селищному голові до приєднання. З дня припинення повноважень сільською, селищною

радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, у порядку, визначеному законом, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб - сільської, селищної ради, її виконавчого комітету шляхом їх приєднання до відповідних юридичних осіб - сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи - сільська, селищна рада, її виконавчий комітет припиняються у порядку, визначеному законом. Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, з дня припинення повноважень сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади. Відповідні юридичні особи - сільська, селищна, міська рада, її виконавчий комітет об'єднаної територіальної громади є правонаступниками прав та обов'язків відповідних юридичних осіб - сільської, селищної ради, її виконавчого комітету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, з дня припинення повноважень сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади. Бюджет територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, виконується окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням особливостей, встановлених цією частиною. До завершення періоду окремого виконання бюджету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, функції головного розпорядника, розпорядника бюджетних коштів територіальної громади, що приєдналася, продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади, інших керівників бюджетних установ. Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади. Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджету територіальної громади, що приєдналася до

об'єднаної територіальної громади, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади [113].

Отже, завершальним етапом адміністративної процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є прийняття подальших наслідків щодо приєднання, що включає:

1) реорганізацію громад – остаточне формування нової об'єднаної територіальної громади та початок функціонування об'єднаної територіальної громади як єдиного цілого;

2) оптимізацію структури та функціонування органів управління громади (припинення та зміну повноважень окремих суб'єктів управління – сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади);

3) поширення єдиного управління повноважень на територію приєднаної громади;

4) нове правонаступництво (об'єднана територіальна громада стає правонаступником майна, прав та обов'язків приєднаної громади);

5) бюджетну інтеграцію (об'єднання бюджетів приєднаної громади та об'єднаної територіальної громади, забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетних коштів).

Далі проаналізуємо проблеми приєднання громад. Зі стартом реформи децентралізації та модернізації місцевого самоврядування у 2014 р. міста-обласні центри та міста обласного значення опинилися в певній особливій позиції: для перетворення їх на центри майбутніх ОТГ та точки зростання для прилеглої території; удосконалення системи надання адміністративних послуг вони були переведені на прямі міжбюджетні відносини з центром як спроможні територіальні громади з усіма відповідними повноваженнями. Унаслідок такого рішення міста обласного значення суттєво наростили місцеві бюджети, які до реформи були переважно дотаційними, отримали нові

управлінські повноваження та субвенції (й дотації) на них, запустили розвиткові проекти у сфері освіти, культури, медицини та спорту, капітальні ремонти об'єктів інфраструктури, оновлення містобудівної документації тощо. Отримавши суттєвий фінансовий ресурс, влада міста не стимулювала до приєднання з ними прилеглі сільські та селищні громади, що було зумовлено не лише небажанням розподіляти фінансовий ресурс на утримання менш спроможних сільських і селищних рад, а й певними законодавчими колізіями, які не дозволяли утворювати ОТГ без зміни меж адміністративних районів (це потребувало врегулювання на загальнодержавному рівні), без проведення перевиборів міського голови та депутатів до міської ради. А тому у 2015 р. було створено лише три ОТГ на базі міст обласного значення: Балтську, Біляївську, Лиманську, дві з них розташовані в Одеській області [71, с. 3–12].

Процес створення нових громад та затвердження планів їх формування супроводжувався численними акціями протестів у регіонах. Чимало звернень протестувальників було спрямовано до уряду. Невдоволення стосувалось не лише створення нових ОТГ, але й розформування вже існуючих. Загалом з початку 2020 року у регіонах та столиці відбулось понад 100 акцій протесту (з них 40 – тільки у червні) місцевих громад, невдоволених процесом об'єднання, про які згадувалось у відкритих джерелах інформації (центральні та місцеві ЗМІ, соціальні мережі, сайти органів місцевого самоврядування). Протести пройшли у 20 областях України та м. Києві, що свідчить про їх масовість і важливість питання. Зазвичай протести супроводжувались перекриттям місцевих доріг чи трас державного значення, мітингами і блокуванням облдержадміністрацій та обласних рад. Кілька акцій відбулось і у Києві біля будівлі уряду та профільного міністерства. Лідером серед протестних акцій стала Чернівецька область, чимало протестів пройшли на Закарпатті, Одещині, Львівщині та Полтавщині. Після затвердження урядом перспективних планів, деякі представники ОМС заявили про судові позови проти Уряду щодо прийнятих рішень [96].

У 2020 році спостерігалось низка протестів на знак невдоволення щодо

приєднання, наприклад: жителі Коломацької ОТГ, Старицьківської та Степненської сільрад вийшли на акцію протесту на знак незгоди з приєднанням їх до складу Новоселівської ОТГ. 200 жителів перекрили дорогу державного значення, заблокувавши рух, внаслідок чого утворились затори до 5 км; у Дубенському районі жителі села Верба перекрили міжнародну трасу «Київ-Чоп», протестуючи проти приєднання громади до Дубенської ОТГ. Окрім цього, близько трьох сотень селян з'їхалося на пікет під стіни Рівненської облдержадміністрації, аби висловити свій протест щодо приєднання їхніх населених пунктів до Рівненської міської ОТГ; на акцію протесту біля Львівської ОДА зібралися близько 300 представників різних сіл та міст Львівщини, які не згодні із напрацьованим форматом утворення об'єднаних громад. Представники населених пунктів – Сокільників, Дублян, Грибовичів, Малехова, Мурованської ОТГ – протестують проти приєднання до майбутньої Львівської ОТГ. Учасники протесту перекрили рух транспорту. Чимало протестів проти приєднання до тієї чи іншої територіальної громади були пов'язані з майбутніми правом громад самим розпоряджатись заробленими коштами. Так, очевидно, що громади, які мають на своїй території потужні підприємства та значні земельні запаси, не зацікавлені у тому, щоб до них приєднали менш економічно успішні селища, адже кошти доведеться розподіляти на всіх. Мешканці таких громад наполягають на створенні окремої громади. Утворення ОТГ змінюють попередні адміністративні межі, які в свою чергу руйнують межі соціально-політичного впливу або економічної діяльності як окремих груп людей, так і громади в цілому [96].

Органічні гармонійні відносини між містом і селом забезпечували соціально-економічний розвиток обом громадам, домінування доцентрових і відцентрових сил завжди були зумовлені економічними чи екологічними чинниками. Концентрація фінансових, людських, виробничих, житлових, інфраструктурних ресурсів у містах сприяє ефективному їх використанню, перерозподілу та формуванню нових стандартів якості життя й надання

послуг. Станом на сьогодні в умовах реформи децентралізації спостерігається процес інституційного оформлення сучасних відносин «місто – село» на етапі постіндустріальної урбанізації. Небажання й нерозуміння особливостей та вигод від добровільного об'єднання може призвести до посилення міської конфліктогенності, втрати локальної ідентичності, переорієнтації низової системи міського розселення, посилення впливу місцевих еліт на прийняття рішень. Отже, приєднання сільських і селищних рад до міст обласного значення ще триває, хоча сповільнене певними бюрократичними механізмами гальмування обласними державними адміністраціями змін до перспективних планів [71, с. 3–12].

Серед проблем, які заважають містам та ОТГ приєднати суміжні громади є побоювання сільських чи селищних рад втратити чи мінімізувати суб'єктність, ідентичність, представництво в раді, втратити вплив на ухвалення рішень та розподіл бюджетних коштів. Серед іншого те, що самі міста чи ОТГ не бажають брати на себе додаткові витрати та відповідальність щодо утримання об'єктів інфраструктури на території цих суміжних громад, благоустрою цих територій. Деяким громадам дуже важко утримувати об'єкти інфраструктури, навіть з урахуванням їх скорочення чи перепрофілювання. Це стосується навіть тих ОТГ, які були утворені одними з перших, отримали більше заохочень від держави у вигляді субвенцій [129].

Отже, добровільне приєднання територіальних громад є складним та багатогранним процесом, що включає фінансові, соціальні, бюрократичні та економічні аспекти, які зумовлюють виникнення низки проблем в Україні, зокрема, нерівномірність розподілення фінансових ресурсів, бюрократичні перешкоди, суспільна дискусія щодо добровільного приєднання супроводжується побоюванням втрати ідентичності територіальної громади тощо.

Вищевикладене дає підстави зробити наступні висновки стосовно адміністративної процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні:

– приєднання як адміністративна процедура – це публічний процес врегульованого та добровільного прийняття умов одного суб'єкта до вчинення спільних дій або набуття певного спільного статусу іншим суб'єктом, не маючи можливості останнього до внесення власних змін.

– приєднатися до об'єднаної територіальної громади можна у визначеному порядку, який умовно поділяється на 3 етапи: 1) ініціювання приєднання; 2) прийняття рішення про приєднання; 3) прийняття подальших наслідків щодо приєднання.

– етап ініціювання приєднання до територіальної громади є важливим кроком на шляху до об'єднання громад, що дає можливість вивчити доцільність об'єднання, врахувати думку жителів та прийняти зважене рішення. Етап ініціювання приєднання до об'єднаної територіальної громади в Україні включає: 1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний голова як головний ініціатор та інші суб'єкти, визначені законодавством); 2) пропозицію щодо приєднання (містить перелік громад, що об'єднуються, з зазначенням населених пунктів, визначає адміністративний центр та інші умови приєднання); 3) громадське обговорення процесу приєднання.

– етап прийняття рішення про приєднання до територіальної громади в Україні є комплексним процесом, який ґрунтується на принципах юридичної чіткості та процедури, та включає в себе: 1) підготовку проекту рішення про приєднання та плану організаційних заходів; 2) розгляд проекту рішення у встановлений строк, з врахуванням результатів громадського обговорення; 3) затвердження/відхилення проекту рішення про приєднання до територіальної громади; 4) погодження рішення про приєднання до територіальної громади з відповідним місцевим органом державної виконавчої влади; 5) прийняття місцевим органом державної виконавчої влади остаточного рішення щодо приєднання.

– завершальним етапом адміністративної процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є прийняття подальших наслідків щодо приєднання, що включає: 1) реорганізацію громад

– остаточне формування нової об'єднаної територіальної громади та початок функціонування об'єднаної територіальної громади як єдиного цілого;

- 2) оптимізацію структури та функціонування органів управління громади (припинення та зміну повноважень окремих суб'єктів управління – сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади);
- 3) поширення єдиного управління повноважень на територію приєднаної громади;
- 4) нове правонаступництво (об'єднана територіальна громада стає правонаступником майна, прав та обов'язків приєднаної громади);
- 5) бюджетну інтеграцію (об'єднання бюджетів приєднаної громади та об'єднаної територіальної громади, забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетних коштів).

– добровільне приєднання територіальних громад є складним та багатогранним процесом, що включає фінансові, соціальні, бюрократичні та економічні аспекти, які зумовлюють виникнення низки проблем в Україні, зокрема, нерівномірність розподілення фінансових ресурсів, бюрократичні перешкоди, суспільна дискусія щодо добровільного приєднання супроводжується побоюванням втрати ідентичності територіальної громади тощо.

Отже, адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це публічний процес, що включає нормативно закріплені та систематизовані послідовні етапи, визначені адміністративно-правовими нормами, що спрямовані на легалізацію процесу приєднання спроможної територіальної громади за її добровільної ініціативи до іншої територіальної громади для забезпечення територіальної консолідації та покращення управлінської ефективності на рівні місцевого самоврядування.

2.3. Адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад

Органи місцевого самоврядування виступають у системі державного управління як пасивним, так і активним учасником. Взаємодія місцевого самоврядування з органами державного управління є однією з важливих складових системи муніципальної політики. Утворюючи ради, союзи, фонди та інші організації (структури), місцеве самоврядування справляє активний вплив на державну владу щодо формування відповідної державної політики [152, с. 160].

Однією із формою взаємодії державної влади з органами місцевого самоврядування є державна підтримка. На перший погляд, це поняття зводиться до надання коштів від держави на розвиток органів місцевого самоврядування. Однак, в сучасних умовах форми підтримки трансформувалися до нових викликів, відповідно особливості адміністративних процедур державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є актуальною науковою темою.

Для початку слід визначитися з поняттям «державна підтримка». Д. В. Лічак сформував, що державна підтримка — це сукупність економічних, організаційних та правових механізмів, завдяки яким суб'єктам господарювання надається державою через інфраструктуру підтримки суб'єктів господарювання необхідне сприяння фінансового, організаційного, інформаційного та матеріально-технічного характеру з метою створення умов для формування і розвитку суб'єктів господарювання у різних галузях народного господарства. Вченим виокремлено такі ознаки державної підтримки суб'єктів господарювання: 1) це сукупність економічних (у вигляді надання фінансової та матеріально-технічної підтримки), організаційних

(наприклад, у вигляді організації державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого підприємництва) та правових (прийняття економічних програм розвитку та ін.) засобів підтримки; 2) підтримка здійснюється через певну інфраструктуру підтримки суб'єктів господарювання; 3) підтримка надається на різних етапах діяльності суб'єкта господарювання; 4) підтримка має універсальний характер, тобто надається суб'єктам господарювання у різних сферах економіки [67, с. 410–411].

А. В. Шевчук розкриває поняття «державна підтримка малого бізнесу» як засіб державного регулювання, зміст і порядок надання якої визначається нормами чинного законодавства та яка опосередковує певний самостійний вид організаційно-господарських відносин, які є виразом її суб'єктного складу, а саме: органи державної влади і місцевого самоврядування, які є особами, що приймають рішення про її надання та одержувачі – суб'єкти господарювання, у тому числі й малі і середні підприємці. Змістом державної підтримки малого бізнесу є невичерпний перелік форм і засобів організаційного, фінансового, технічного, інформаційного та іншого характеру, який встановлюється нормами чинного законодавства та надається за рахунок державних коштів і зазначений перелік носить системний характер. Правова природа державної підтримки малого бізнесу це сукупність норм загального і спеціального законодавства, але видається за необхідним їх впровадження на підставі програмних нормативно-правових актів, які також містять засади щодо планування реалізації засобів державної підтримки. Основною метою державної підтримки суб'єктів господарювання малого підприємництва є створення належних умов для позитивних структурно-економічних змін в Україні [154, с. 59].

Державну підтримку суб'єктів господарювання Я. Петруненко визначає як врегульовану законодавством діяльність уповноважених державних органів, що полягає в розробленні та реалізації цільових програм або наданні в індивідуальному порядку фінансової підтримки суб'єкту господарювання, який має важливе стратегічне значення або відповідає іншим критеріям,

визначеним у програмі, за рахунок коштів державного бюджету у будь-якій формі та з метою забезпечення стабільності національної економіки, підвищення конкурентноздатності вітчизняного товаровиробника, оздоровлення окремих галузей економіки, забезпечення соціально-економічного добробуту в державі [97, с. 115].

Як вважає С. О. Поляруш-Сафроненко, організаційна та методична державна підтримка щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав їх жителів – це урегульована міжнародними та національними правовими нормами організаційна діяльність об'єднаних територіальних громад, їх органів і посадовими осіб по створенню сприятливих умов, охороні і захисту прав жителів таких громад та відновлення їх порушених прав [100, с. 92].

Аналізуючи вищевикладене, державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це вид державних заходів та форм фінансового, правового, організаційного, методичного, інформаційного характеру, що реалізуються в межах спланованого, нормативно-закріпленого процесу, та спрямовані на стимулювання та сприяння децентралізації влади, реформуванню місцевого самоврядування та створення стійких, спроможних об'єднаних громад.

Одним із принципів місцевого самоврядування в Україні є принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування [122].

Стаття 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад. Відповідно до законодавства, держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад. 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. 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. Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II Закону 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 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 законом. 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 [113].

Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад є ключовим принципом у здійсненні реформи місцевого самоврядування й децентралізації, адже забезпечує прогнозований та обґрунтований процес діяльності всіх суб'єктів публічної влади. У сучасних реаліях слабкі, не розвинуті територіальні громади не здатні самотійно забезпечити реалізацію наданого права, виступаючи водночас і суб'єктами, й об'єктами таких перетворень. Держава забезпечує реалізацію такого права територіальних колективів через розроблення правових основ, методик, поширення практик,

кадрове забезпечення, надання методичних рекомендацій щодо розроблення проєктів документів, що виникатимуть у процесі об'єднання, а також фінансуючи всі ці заходи. Крім того, держава визначила особливості діяльності ОТГ в бюджетно-фінансовій сфері, що стимулює таку діяльність [141, с. 182].

Як вважає С. О. Поляруш-Сафроненко, існують наступні ознаки та визначення організаційної та методичної державної підтримки щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав жителів названих громад: 1) регулювання організаційної та методичної державної підтримки щодо добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав жителів названих громад; 2) типи і форми названої організаційної та методичної державної підтримки; 3) створення сприятливих умов, охорона, захист організаційних форм і методів забезпечення прав людини щодо добровільного об'єднання територіальних громад; 4) правотворча та правореалізаційна діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав людини жителям об'єднаних територіальних громад [100, с. 92].

Реалізація державної підтримки має здійснюватися відповідно до певного плану. Згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 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, області. 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 України. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки

Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації [113].

Отже, адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплексний процесуальний механізм, спрямований на стимулювання та підтримку утворення спроможних об'єднаних територіальних громад.

Адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні мають певні системні особливості:

- послідовність (процес надання державної підтримки поділений на чітко визначені етапи);
- плановість;
- публічність;
- нормативна визначеність;
- адаптивність (при наданні державної підтримки слід враховувати конкретні умови, що існують на певному етапі);
- добровільність;
- динамічність;
- контрольованість (органи державної влади контролюють громади за процесом використання ресурсів державної підтримки).

Далі слід коротко охарактеризувати кожен з видів державної підтримки.

Законодавство поклало обов'язок інформаційно-просвітницької та організаційної підтримки територіальних громад на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, та місцеві державні адміністрації.

Інформаційно-просвітницька підтримка територіальних громад, є системою заходів з поширення інформації та освіти, спрямованих на стимулювання свідомого та інформованого рішення громадян щодо

добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад, формування спроможних громад. Інформаційно-просвітницька підтримка може включати у себе інформаційні кампанії, зустрічі з громадянами, розповсюдження інформаційних матеріалів, публікації в ЗМІ та інші способи, спрямовані на надання повної та зрозумілої інформації. Організаційна підтримка включає в себе регламентування та координацію дій органами виконавчої влади відносно територіальних громад, щодо розробки необхідних процедур, надання консультацій, та інших заходів, які спрямовані на забезпечення успішності процесу об'єднання, приєднання або забезпечення спроможності.

Методичну підтримку покладено на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, яким є Мінрегіон. У діючому Законі України вказано застарий статус Мінрегіону як орган у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, адже він є органом у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, житлової політики [113; 98].

Згідно Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2022 р. № 1400) Міністерство здійснює відповідно до законодавства: методичне забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад; організаційне та методичне забезпечення розроблення проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, стратегій розвитку територіальних громад; заходи щодо підтримки формування спроможних агенцій регіонального розвитку, зокрема надання їм інформаційної, консультаційної та методичної допомоги [98].

Прикладом надання методичної допомоги є виготовлення та розповсюдження методичних матеріалів та буклетів, що є ефективним

методично-консультаційним доповненням до теоретичного викладення правопросвітницької інформації. За 9 місяців 2017 року загальна кількість методичних рекомендацій, розроблених юристами для територіальних громад, склала 33 (Шосткинський місцевий центр – 12, Охтирський місцевий центр – 9, Сумський місцевий центр – 7, Конотопський місцевий центр – 5). Важливим напрямком стало проведення пілотних тренінгів для посадовців органів місцевого самоврядування, територіальних громад. За 9 місяців 2017 року їх проведено 54. Тематика тренінгів, це: – «Доступ до електронних сервісів Міністерства юстиції», «Імплементация європейських стандартів прав людини в Україні» (Конотопський місцевий центр) – «Актуальні аспекти соціального захисту учасників АТО», «Визнання особи недієздатною, встановлення опіки та призначення опікуна», «Захист прав споживачів» (Охтирський місцевий центр); – «Медична реформа», «Посилення правової спроможності в громадах», «Дії заради майбутнього: відкриття власної справи» (Сумський місцевий центр); – «Роль та місце сільських параюристів в організації наданні безоплатної первинної правової допомоги», «Особливості правопросвітництва в територіальних громадах», «Порядок надання безоплатної первинної правової допомоги у невеликих громадах» (Шосткинський місцевий центр) [105].

Іншим прикладом можна назвати те, що Інститут громадянського суспільства реалізовував Проект «Експертна та інформаційна підтримка, методичне забезпечення формування спроможних територіальних громад». Проект був спрямований на підтримку діяльності органів державної влади та експертних груп в регіонах, що приймають активну участь у імплементації ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також інших документів, необхідних для найскоршого впровадження в Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, в тому числі організації публічного обговорення розроблених проектів актів та лобювання їх ухвалення КМ та ВР України. Метою Проекту було сприяння нормативно-правовому забезпеченню реформування місцевого самоврядування,

територіальної організації влади шляхом посилення впливу незалежного експертного середовища на законотворчий процес в Україні та створення умов для громадського сприйняття реформи. Основними завданнями Проекту стали: - мотивація довіри населення до влади, а влади до конструктивних змін; - створення дієвих інституцій, відповідальні за підготовку проектів об'єднань, як основи для побудови ефективною публічної влади, відповідальної за покращення рівня життя українських громадян, незалежно від їх місця проживання; - розробка детальної методики планування та моделювання майбутнього базового рівня адміністративно-територіального устрою; - освіта, для активістів, службовців всіх гілок влади; - сприяти створенню організаційно-правових умов для проведення в Україні реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, як основи для побудови ефективною публічної влади, відповідальної за покращення рівня життя українських громадян, незалежно від їх місця проживання; - покращити обізнаність активної частини мешканців про етапи, сутність та кінцеві цілі розпочатих реформ; - сприяти широкому висвітленню результатів проектних і нормо творчих робіт з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у ЗМІ та інтернет-ресурсах [72].

Ще одним прикладом є Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад, що розроблені в рамках реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, схваленої розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р, а також реформування територіальної організації влади в Україні відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. З метою надання методичної допомоги органам місцевого самоврядування в організації роботи щодо забезпечення пожежної безпеки на території громади Державною службою України з надзвичайних ситуацій розроблено

Рекомендації, які включають в себе алгоритм утворення та організації діяльності місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, зразки документів і примірне Положення про місцеву пожежну охорону, а також основні засади розвитку добровільного пожежного руху на території громад [73].

Отже, методична підтримка добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад – це комплекс державно-регульованих заходів, спрямованих на надання необхідної інформаційної, консультаційної та організаційної підтримки з метою стимулювання та сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, їх приєднанню до об'єднаних територіальних громад, формуванню спроможних територіальних громад. Методична підтримка територіальних громад включає в себе: методичне забезпечення; розробку рекомендацій та методичних матеріалів; організацію навчальних заходів та тренінгів. Обов'язок методичної підтримки покладено законодавством на Мінрегіон, однак фактично методичну підтримку надають різні суб'єкти, що необхідно визначити у законодавстві.

Окрему роль слід виділити саме фінансовій підтримці. Згідно законодавства України, 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. 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 підтримки. 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 України [113].

Основою фінансового забезпечення є бюджетне забезпечення органів місцевого самоврядування. З прийняттям законодавчих змін до структури розподілу податків на національному рівні органи місцевого самоврядування отримали розширений перелік податкових надходжень. Сьогодні відповідно до Бюджетного кодексу України, до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад сплачуються різні податки. Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади також можуть залучати кредитні ресурси [139].

Об'єднані територіальні громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і стали повноцінними суб'єктами бюджетного процесу. Така система прямого фінансування дозволила органам місцевого самоврядування отримувати такі міжбюджетні трансферти: базову дотацію; реверсну дотацію; освітню субвенцію; медичну субвенцію; інші субвенції, без зарахування цих коштів до районного чи обласного бюджетів [139]. Прикладом надання фінансової підтримки, є наприклад, закріплене в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради такого питання як прийняття рішень про укладення спеціальних інвестиційних договорів відповідно до Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями» [122]. Закон України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями» визначає організаційні, правові та фінансові засади державної підтримки інвестиційних проектів з метою створення сприятливих умов для залучення в Україну значних інвестицій (внутрішніх і зовнішніх), створення

нових робочих місць, стимулювання економічного розвитку регіонів та зростання конкурентоспроможності економіки України [110].

Діюча система міжбюджетного вирівнювання в Україні, з одного боку, має позитивний ефект, оскільки допомагає частково нівелювати регіональну соціально-економічну асиметрію. З іншого боку, призначення між-бюджетних трансфертів сьогодні полягає не у вирівнюванні бюджетних можливостей регіонів, а зводиться до вирівнювання можливості забезпечення бюджетних зобов'язань перед населенням регіонів, що, в свою чергу, скорочує потенціал регіонального розвитку [139].

Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами новостворених територіальних громад пропорційно до площі новоствореної територіальної громади та кількості сільського населення такої громади. Ці положення є стимулом для створення об'єднаних територіальних громад. Починаючи з 2016 року Держава виконувала свої зобов'язання перед територіальними громадами, які приймали рішення щодо укрупнення, шляхом втрати статусу адміністративно-територіальної одиниці та складання повноважень відповідними головами та радами органів місцевого самоврядування. Так, в Державному бюджеті на 2016 рік було передбачено 1 млрд грн; на 2017 – 1,5 млрд грн; на 2018 - 1,9 млрд грн; на 2019 – 2,1 млрд грн; на 2020 – 2,1 млрд грн. Ці кошти дали можливість реалізувати вперше за історію незалежності України інфраструктурні проекти на сільських територіях (на сьогодні близько 10 тис. проектів). Фінансова підтримка підсилила спроможність ОТГ та значно покращила якість надання послуг населенню. Прийняття рішення про ненадання фінансової підтримки об'єднаним територіальним громадам означатиме недотримання Державою свого зобов'язання здійснити таку підтримку перед органами місцевого самоврядування, які добровільно втратили статус адміністративно-територіальних одиниць, дочасно склали повноваження голів та відповідних рад шляхом укрупнення [151].

В березні-квітні 2022 року через війну з росією відбувся різкий спад доходів. Обласні бюджети зазнали меншого впливу ніж бюджети територіальних громад, які загалом є значно більшими за обсягами фінансових ресурсів. Крім цього, чимало пільг було встановлено саме по податках, які зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування. Спостерігається значне скорочення дохідної частини місцевих бюджетів громад, на території яких ведуться бойові дії. Війна з росією змусила органи місцевого самоврядування в значній мірі оптимізувати свою видаткову частину, що у свою чергу загальмувало соціально-економічні ефекти [139].

Актуальним прикладом фінансової підтримки держави є запропонований у Законі України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» фонд ліквідації наслідків збройної агресії у складі спеціального фонду Державного бюджету України з метою ліквідації наслідків (у тому числі гуманітарних, соціальних, економічних), спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України. Згідно законодавства, кошти фонду ліквідації наслідків збройної агресії спрямовуються на: будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт) громадських будинків та споруд (з урахуванням вимог безпеки щодо захисних споруд цивільного захисту), захисних споруд цивільного захисту та військових об'єктів (споруд, будинків, позицій, казарм, складів, доріг тощо); будівництво об'єктів інфраструктури, зокрема пов'язаних з наданням послуг з водопостачання, водовідведення, виробництва теплової енергії, тепlopостачання, електропостачання; нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт, розроблення проектної (проектно-кошторисної) документації будівель для забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та осіб, які втратили його внаслідок воєнних дій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України; розроблення проектної (проектно-кошторисної) документації для об'єктів, зруйнованих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України; будівництво, ремонт та інші інженерно-технічні заходи із захисту об'єктів критичної інфраструктури;

закупівлю шкільних автобусів, спеціалізованого санітарного транспорту для центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, спеціального транспорту для комунальних підприємств з благоустрою територій; компенсацію за знищений/пошкоджений об'єкт житлового призначення (у тому числі будинки дачні та садові); відновлення пошкоджених об'єктів житлового (у тому числі будинків дачних та садових) та громадського призначення; нове будівництво об'єктів житлового призначення для осіб, які втратили житло внаслідок воєнних дій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, розроблення та експертизу проектної документації на будівництво таких об'єктів; будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт, розроблення проектної (проектно-кошторисної) документації, поточний ремонт) закладів охорони здоров'я для забезпечення надання медичної та реабілітаційної допомоги особам, постраждалим внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. У виняткових випадках кошти фонду ліквідації наслідків збройної агресії можуть спрямовуватися на забезпечення потреб оборони. Звіт про надходження і використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії подається Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті, Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України та Міністерству фінансів України щомісяця не пізніше 25 числа місяця, що настає за звітним періодом [109].

Отже, фінансова підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплекс заходів, що передбачає надання територіальним громадам фінансових ресурсів з метою сприяння їхньому стійкому соціально-економічному розвитку. Ця підтримка охоплює різноманітні фінансові інструменти, включаючи дотації, субвенції, спеціальні фонди, кредитні ресурси тощо. Організація фінансової підтримки визначається законодавством, та будується на принципах автономності, прозорості, пропорційності та адаптивності. Фінансова підтримка є ключовим

стимулом для об'єднання територіальних громад, сприяючи їхньому ефективному функціонуванню та здатності надавати якісні послуги населенню. В умовах війни держава намагається посилити фінансову підтримку територіальним громадам, які постраждали від війни, створюючи спеціальні фонди, ресурси яких будуть спрямовувати на відновлення територіальних громад.

Усе вищевикладене дозволяє зробити наступні висновки:

– адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплексний процесуальний механізм, спрямований на стимулювання та підтримку утворення спроможних об'єднаних територіальних громад.

– адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні мають певні системні особливості: – послідовність (процес надання державної підтримки поділений на чітко визначені етапи); – плановість; – публічність; – нормативна визначеність; – адаптивність (при наданні державної підтримки слід враховувати конкретні умови, що існують на певному етапі); – добровільність; – динамічність; – контрольованість (органи державної влади контролюють громади за процесом використання ресурсів державної підтримки).

– інформаційно-просвітницька підтримка територіальних громад, є системою заходів з поширення інформації та освіти, спрямованих на стимулювання свідомого та інформованого рішення громадян щодо добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад, формування спроможних громад. Інформаційно-просвітницька підтримка може включати у себе інформаційні кампанії, зустрічі з громадянами, розповсюдження інформаційних матеріалів, публікації в ЗМІ та інші способи, спрямовані на надання повної та зрозумілої інформації. Організаційна підтримка включає в себе регламентування та координацію дій органами виконавчої влади відносно

територіальних громад, щодо розробки необхідних процедур, надання консультацій, та інших заходів, які спрямовані на забезпечення успішності процесу об'єднання, приєднання або забезпечення спроможності.

– методична підтримка добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад – це комплекс державно-регульованих заходів, спрямованих на надання необхідної інформаційної, консультаційної та організаційної підтримки з метою стимулювання та сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, їх приєднанню до об'єднаних територіальних громад, формуванню спроможних територіальних громад. Методична підтримка територіальних громад включає в себе: методичне забезпечення; розробку рекомендацій та методичних матеріалів; організацію навчальних заходів та тренінгів. Обов'язок методичної підтримки покладено законодавством на Мінрегіон, однак фактично методичну підтримку надають різні суб'єкти, що необхідно визначити у законодавстві.

– фінансова підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплекс заходів, що передбачає надання територіальним громадам фінансових ресурсів з метою сприяння їхньому стійкому соціально-економічному розвитку. Ця підтримка охоплює різноманітні фінансові інструменти, включаючи дотації, субвенції, спеціальні фонди, кредитні ресурси тощо. Організація фінансової підтримки визначається законодавством, та будується на принципах автономності, прозорості, пропорційності та адаптивності. Фінансова підтримка є ключовим стимулом для об'єднання територіальних громад, сприяючи їхньому ефективному функціонуванню та здатності надавати якісні послуги населенню.

Отже, державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це вид державних заходів та форм фінансового, правового, організаційного, методичного, інформаційного характеру, що реалізуються в межах спланованого, нормативно-закріпленого процесу, та спрямовані на

стимулювання та сприяння децентралізації влади, реформуванню місцевого самоврядування та створення стійких, спроможних об'єднаних громад. В умовах війни держава намагається посилити фінансову підтримку територіальним громадам, які постраждали від війни, створюючи спеціальні фонди, ресурси яких будуть спрямовувати на відновлення територіальних громад.

Висновки до розділу 2

1. Децентралізація влади в Україні стала незворотнім процесом, який має значний вплив на розвиток країни. Українська модель децентралізації має ряд унікальних особливостей, таких як добровільний характер об'єднання громад, широкі повноваження ОТГ, фінансова підтримка з боку держави, залучення громадян до процесу прийняття рішень. Разом з позитивними тенденціями децентралізації в Україні, одними з важливих проблем є ризик несправедливого розподілу ресурсів між ОТГ, недосконалість законодавства, та практична необхідність підвищення кваліфікації кадрів в ОТГ.

2. Етап ініціювання як частина адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є початковим кроком у процесі добровільного об'єднання, та включає: 1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний, міський голова, депутати місцевої ради, члени територіальної громади, органи самоорганізації населення); 2) зміст пропозиції щодо ініціювання (перелік територіальних громад, що об'єднуються, визначення адміністративного центру об'єднаної громади); 3) громадське обговорення (є обов'язковим, та проводиться протягом 30 днів з дня надходження пропозиції у різних формах – збори громадян, громадські слухання, опитування тощо).

3. Проміжним етапом адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є підготовка проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи: 1) надсилання пропозиції про об'єднання суміжній громаді; 2) громадське обговорення пропозиції про об'єднання суміжною громадою (протягом 30 днів); 3) прийняття рішення суміжною громадою про надання згоди на добровільне об'єднання; 4) утворення спільної робочої групи з об'єднання територіальних громад з інформуванням відповідного органу виконавчої влади; 5) формування спільною робочою групою проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад; 6) громадське обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (протягом 60 днів).

4. Одним із етапів адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є схвалення та прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи: 1) розгляд питання про схвалення проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 30 днів); 2) подання схваленого проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад до відповідного органу виконавчої влади (протягом 5 днів); 3) формування відповідним органом виконавчої влади висновку щодо відповідності вимог законодавства проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 10 днів); 4) прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад; 5) подання пропозиції органів місцевого самоврядування до відповідного органу виконавчої влади звернутися до Центральної виборчої комісії з приводу виборів; 6) звернення відповідного органу виконавчої влади до Центральної виборчої комісії з приводу виборів.

5. Приєднання як адміністративна процедура – це публічний процес врегульованого та добровільного прийняття умов одного суб'єкта до вчинення спільних дій або набуття певного спільного статусу іншим суб'єктом, не

маючи можливості останнього до внесення власних змін. Приєднатися до об'єднаної територіальної громади можна у визначеному порядку, який умовно поділяється на 3 етапи: 1) ініціювання приєднання; 2) прийняття рішення про приєднання; 3) прийняття подальших наслідків щодо приєднання.

6. Етап ініціювання приєднання до територіальної громади є важливим кроком на шляху до об'єднання громад, що дає можливість вивчити доцільність об'єднання, врахувати думку жителів та прийняти зважене рішення. Етап ініціювання приєднання до об'єднаної територіальної громади в Україні включає: 1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний голова як головний ініціатор та інші суб'єкти, визначені законодавством); 2) пропозицію щодо приєднання (містить перелік громад, що об'єднуються, з зазначенням населених пунктів, визначає адміністративний центр та інші умови приєднання); 3) громадське обговорення процесу приєднання.

7. Етап прийняття рішення про приєднання до територіальної громади в Україні є комплексним процесом, який ґрунтується на принципах юридичної чіткості та процедури, та включає в себе: 1) підготовку проекту рішення про приєднання та плану організаційних заходів; 2) розгляд проекту рішення у встановлений строк, з врахуванням результатів громадського обговорення; 3) затвердження/відхилення проекту рішення про приєднання до територіальної громади; 4) погодження рішення про приєднання до територіальної громади з відповідним місцевим органом державної виконавчої влади; 5) прийняття місцевим органом державної виконавчої влади остаточного рішення щодо приєднання.

8. Завершальним етапом адміністративної процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є прийняття подальших наслідків щодо приєднання, що включає: 1) реорганізацію громад – остаточне формування нової об'єднаної територіальної громади та початок функціонування об'єднаної територіальної громади як єдиного цілого; 2) оптимізацію структури та функціонування органів управління громади

(припинення та зміну повноважень окремих суб'єктів управління – сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади); 3) поширення єдиного управління повноважень на територію приєднаної громади; 4) нове правонаступництво (об'єднана територіальна громада стає правонаступником майна, прав та обов'язків приєднаної громади); 5) бюджетну інтеграцію (об'єднання бюджетів приєднаної громади та об'єднаної територіальної громади, забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетних коштів).

9. Адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплексний процесуальний механізм, спрямований на стимулювання та підтримку утворення спроможних об'єднаних територіальних громад.

10. Інформаційно-просвітницька підтримка територіальних громад, є системою заходів з поширення інформації та освіти, спрямованих на стимулювання свідомого та інформованого рішення громадян щодо добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад, формування спроможних громад. Інформаційно-просвітницька підтримка може включати у себе інформаційні кампанії, зустрічі з громадянами, розповсюдження інформаційних матеріалів, публікації в ЗМІ та інші способи, спрямовані на надання повної та зрозумілої інформації. Організаційна підтримка включає в себе регламентування та координацію дій органами виконавчої влади відносно територіальних громад, щодо розробки необхідних процедур, надання консультацій, та інших заходів, які спрямовані на забезпечення успішності процесу об'єднання, приєднання або забезпечення спроможності.

11. Методична підтримка добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад – це комплекс державно-регульованих заходів, спрямованих на надання необхідної інформаційної, консультаційної та організаційної підтримки з метою стимулювання та сприяння добровільному об'єднанню територіальних

громад, їх приєднанню до об'єднаних територіальних громад, формуванню спроможних територіальних громад. Методична підтримка територіальних громад включає в себе: методичне забезпечення; розробку рекомендацій та методичних матеріалів; організацію навчальних заходів та тренінгів. Обов'язок методичної підтримки покладено законодавством на Мінрегіон, однак фактично методичну підтримку надають різні суб'єкти, що необхідно визначити у законодавстві.

12. Фінансова підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад в Україні – це комплекс заходів, що передбачає надання територіальним громадам фінансових ресурсів з метою сприяння їхньому стійкому соціально-економічному розвитку. Ця підтримка охоплює різноманітні фінансові інструменти, включаючи дотації, субвенції, спеціальні фонди, кредитні ресурси тощо. Організація фінансової підтримки визначається законодавством, та будується на принципах автономності, прозорості, пропорційності та адаптивності. Фінансова підтримка є ключовим стимулом для об'єднання територіальних громад, сприяючи їхньому ефективному функціонуванню та здатності надавати якісні послуги населенню.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОБРОВІЛЬНОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

3.1. Особливості реалізації повноважень добровільно об'єднаної територіальної громади у сфері земельних та бюджетних відносин

Земля – це операційний базис для створення сіл, міст, агломерацій, систем розселення. А землі сільськогосподарського призначення – ще й один з ключових факторів сільськогосподарського виробництва, який здебільшого визначає продуктивність праці в агросекторі. Оскільки агросектор є базою для сталого розвитку громад і територій, передусім сільських (в усіх його проявах – економічному, соціальному, екологічному, організаційному), то дуже важливо, щоб і земельна реформа максимально сприяла йому [45, с. 137-151].

Земельні відносини як складова виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві й потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі в усіх галузях економіки. Використання землі, а в широкому розумінні – земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого державного управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, що до цього часу не знайшла остаточного вирішення, що своєю чергою пов'язане з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів в умовах децентралізації. Одним з основних завдань реформи децентралізації є посилення ролі територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися землями, що перебувають як у межах населених пунктів, так і поза ними [133].

Територіальні громади виступають суб'єктами земельних відносин як власники (розпорядники) земельних ділянок. Особливість земельних ресурсів

територальних громад полягає у тому, що вони представлені різними категоріями цільового призначення, формами власності, господарським призначенням. Крім того, землі в межах територіальних громад розподілені між трьома формами власності: державною, комунальною і приватною; за якістю (природною родючістю) і місцезнаходженням. Додаткові вкладення праці та капіталу дають змогу економічно покращити родючість і отримати велику віддачу від землі, що можливо практично на будь-яких ділянках. Ця характеристика має особливе значення при прийнятті рішення щодо здачі в оренду земель і формуванні вимог до орендаря, адже відповідні рішення приймаються органами місцевого самоврядування. Саме така різноманітність земельних ресурсів зумовлює і складність управління ними [57, с. 115].

Стаття 83 Земельного кодексу України, що землі, які належать на праві власності територіальним громадам, є комунальною власністю. У комунальній власності перебувають: а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності; б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування; в) землі та земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону. Земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність. До земель комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать: а) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо); б) землі під

залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту; в) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; г) землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених законом; ґ) землі водного фонду, крім випадків, визначених законом; д) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; е) земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів; є) землі під об'єктами інженерної інфраструктури міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у комунальній власності [47].

Територіальні громади набувають землю у комунальну власність у разі: а) передачі їм земель державної власності; б) відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; в) прийняття спадщини або переходу в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною; г) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; ґ) виникнення інших підстав, передбачених законом. Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності. Управління зазначеними земельними ділянками здійснюється відповідно до закону [47].

Управління землею територіальними громадами в Україні є складним та багатогранним процесом, який базується на законодавчій базі та враховує різноманітність земельних ресурсів та їх призначення. Процес управління землею фактично формується на основі таких повноважень ОТГ:

1) визначення власності та категорій земель. Територіальні громади мають право власності або розпоряджання земельними ділянками, які можуть

бути комунальною, приватною або державною власністю. Землі класифікуються за цільовим призначенням, формою власності та господарським призначенням;

2) набуття землі. Територіальні громади можуть набувати землю у комунальну власність шляхом передачі земель державної власності, відчуження для суспільних потреб, спадщини, купівлі-продажу тощо;

3) внутрішнє управління та розпорядження землею. Територіальні громади здійснюють управління та розпорядження земельними ресурсами у відповідності до законодавства, що включає в себе здійснення контролю за використанням земельних ділянок, здійснення оренди, визначення місць для будівництва та інфраструктури, а також розробку земельних планів та стратегій розвитку.

4) об'єднання земельних ділянок. Територіальні громади мають право об'єднувати свої земельні ділянки на договірних засадах з метою ефективного використання земельних ресурсів та реалізації стратегій розвитку.

5) управління природними ресурсами та охорона довкілля. Територіальні громади також здійснюють управління природними ресурсами та охорону довкілля на своїй території, враховуючи важливість збереження екологічного балансу та сталого розвитку.

ОТГ як суб'єкти права комунальної власності на землю, істотно відрізняються від інших суб'єктів права власності на землю, і передусім від фізичних та юридичних осіб. Як вважає А. Кулинич, по-перше, практично у всіх випадках участі земельних ділянок комунальної власності у цивільно-му (ринковому) обігу ОТГ представляють обрані ними ради як органи влади. Тому, територіальні громади доцільно визнавати первинними суб'єктами права комунальної власності на землю, а обрані ними ради – вторинними. Причому у випадках розходження між первинним і вторинним суб'єктом права комунальної власності на землю пріоритет має надаватися повноваженням ОТГ. По-друге, представляючи інтереси територіальних громад, ради як учасники цивільного обігу земельних ділянок мають діяти у

повній відповідності з приписами ч. 2 ст. 19 Конституції України про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому всі рішення територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності на землю, прийняті на референдумах, мають оцінюватися у світлі даного конституційного положення. Зокрема, згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Причому держава здійснює функцію охорони всіх земель країни, включаючи й землі комунальної власності, шляхом прийняття належного землеохоронного законодавства, якого мають дотримуватися всі суб'єкти земельних правовідносин, та забезпечувати ефективний екологічний контроль, в рамках якого органи державної влади й органами місцевого самоврядування повинні бути наділені повноваженнями давати обов'язкові для виконання вказівки. Використання земель комунальної власності хоча і здійснюється за розсудом власника, але має бути ефективним. Критерієм ефективності у таких випадках є норми законодавства України. Тому здійснення радою ОТГ правомочності щодо розпорядження земельними ділянками комунальної власності слід розглядати не тільки як право, а й як обов'язок первинного чи вторинного суб'єкта цього права щодо землі як основного національного багатства, яке перебуває під особливою охороною держави [36; 61, с. 261-265; 103].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. Відповідно, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами; 2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і

регіональних програм охорони довкілля; 3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; 5) оприлюднення у мережі Інтернет геопросторових даних та метаданих, що створені за рахунок коштів місцевого бюджету, коштів міжнародної технічної допомоги та передані органу місцевого самоврядування, згідно із Законом України "Про національну інфраструктуру геопросторових даних"; 6) забезпечення охорони, захисту, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, дотримання правил і норм використання лісових ресурсів у межах лісів комунальної власності;

б) делеговані повноваження: 1) здійснення контролю за додержанням природоохоронного законодавства, використанням і охороною природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; 3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; 4) погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; 5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; 7-1) здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері управління побутовими відходами; 8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 9) організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою; 10) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених законом [122].

Ключовим правочином і заходом у рамках земельної реформи, орієнтованим на сталий розвиток громад і територій, є передача землі із державної власності у комунальну. Однак ця передача супроводжується суттєвими інституційними недоліками в сфері регулювання земельних відносин на місцевому рівні, що не може не позначитись на розвитку

агробізнесу, забезпеченні фінансової спроможності сільських територіальних громад, екологізації агровиробництва тощо [45, с. 137-151].

Основною метою створення нової системи управління землями об'єднаними територіальними громадами (далі – ОТГ) є взяття під жорсткий контроль роздрібнення земель та спустошення даного ресурсу. І з метою досягнення позитивних результатів вирішено передати земельний ресурс на місця, для прийняття колегіальних рішень щодо подальшого їх використання з урахуванням потреб не окремої людини, а всієї громади [7, с. 637-669].

Згідно законодавства, передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи навпаки здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених Земельним кодексом України. У рішенні органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у державну чи комунальну власність зазначаються кадастровий номер земельної ділянки, її місце розташування, площа, цільове призначення, відомості про обтяження речових прав на земельну ділянку, обмеження у її використанні. На підставі рішення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у державну чи комунальну власність складається акт приймання-передачі такої земельної ділянки. Рішення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у державну чи комунальну власність разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права власності держави, територіальної громади на неї. До земель державної власності, які не можуть передаватися у комунальну власність, належать земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності, а також земельні ділянки, які

перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, крім випадків передачі таких об'єктів у комунальну власність. До земель комунальної власності, які не можуть передаватися у державну власність, належать земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності, а також земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій, крім випадків передачі таких об'єктів у державну власність [47].

Ефективність управління землекористуванням у територіальних громадах пов'язана з плануванням і прогнозуванням їх розвитку, пріоритетною складовою яких є проведення оцінки земель у цих спільнотах. Проте існує чимало проблемних питань стосовно проведення нормативної грошової оцінки земель у громадах як базиса для визначення податку на землю, а також орендної ставки для земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній формах власності. Це зумовлено зміною методичних вимог до нормативної грошової оцінки земель, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 831 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення», відповідно до якої нормативна грошова оцінка на землях сільськогосподарського призначення надалі проводиться диференційовано за сільськогосподарськими й несільськогосподарськими угіддями, розташованими на території земельного масиву сільськогосподарського призначення [115; 39, с. 58-66].

Органи місцевого самоврядування можуть також впливати на розмір земельних платежів за рахунок встановлення ставок земельного податку, а також ставок оренди для сільськогосподарських земель, що перебувають у комунальній власності. Місцеві ради можуть, з одного боку, змінювати ставки з метою послабити чи посилити фіскальний тиск на підприємства, що діють на

території громади. Можливість змінювати ставки земельного податку протягом року є перевагою. З іншого боку, податкові й особливо орендні ставки можуть бути вагомим інструментом управління землекористуванням на території громади, особливо це стосується орендних ставок на землі комунальної власності. Це дає можливість розвивати пріоритетні види землекористування на території громади, проте існує проблема зі ставками земельного податку, адже вони повинні бути однаковими для всіх земельних ділянок з однаковим цільовим призначенням [115; 39, с. 58-66].

За Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 №711-IX, місцеві ради до 1 січня 2025 року повинні забезпечити внесення до Державного земельного кадастру відомостей про функціональні зони, визначені у містобудівній документації. Отже, цей закон передбачає інтеграцію землевпорядної та містобудівної документації, чого на практиці досягти досить складно, тим більше що скасовується державна експертиза землевпорядної документації, а замість численних перевірок документації із землеустрою буде лише одна – на етапі внесення відомостей до Державного земельного кадастру. Але як альтернатива державному контролю земель запроваджується страхування професійної відповідальності виконавців робіт із землеустрою, тобто, якщо землевпорядник помилиться, то замовник отримає компенсацію від страхової компанії і найме іншого виконавця. Зважаючи на Закон України №711-IX, землевпорядна документація має обмежувати приватизацію земельних ділянок за межами т. зв. червоних ліній, які встановлюються згідно з принципом пріоритетності відомостей кадастру при визначенні обмежень у використанні землі. Застосування цього принципу на практиці має унеможливити, наприклад, прокладання комунікацій, що звужують частину дороги, що забирають у пішоходів тротуар і створюють таким чином небезпеку на дорозі. Також це може стосуватися видачі земельних ділянок, передбачених під проєктний природо-заповідний фонд. Щоб цей принцип працював, вказаним законом передбачено, що всі органи

державної влади зобов'язані відкривати інформацію для розробників землевпорядної документації щодо наявності обмежень у використанні тієї чи іншої земельної ділянки [45, с. 137-151; 108].

Відповідно, ефективність територіальних громад щодо управління землею в Україні визначається комплексною оцінкою кількох ключових аспектів:

- 1) рівнем доступності та прозорості інформації про земельні ресурси, процеси прийняття рішень та використання земельних ділянок;
- 2) раціональне використання ресурсів з урахуванням потреб громади, сталого розвитку, захисту довкілля та забезпечення економічної вигоди;
- 3) рівнем участі громади в прийнятті рішень щодо управління землею та рівнем підтримки громадських ініціатив у цій сфері;
- 4) інституційною компетентністю;
- 5) ефективністю механізмів для вирішення конфліктів щодо власності, використання та доступу до земельних ділянок.
- 6) здатністю громади до розробки та виконання стратегій розвитку, включаючи земельне планування та забезпечення сталого використання ресурсів.

Щодо вдосконалення, то для врегулювання діяльності ОТГ в сфері земельних відносин вчені пропонують [65]:

– вирішити питання колізії законодавчих актів, невідповідність передачі архівного фонду документації при зміні сторони розпорядника (постійна передача повноважень від районних адміністрацій до Держгеокадастру);

– запровадити механізм вилучення земельних ділянок на підставі нераціонального використання, при погіршенні якісного складу ґрунтів або банального захаращення території, що дозволить: по-перше зберегти або покращити земельний ресурс; по-друге залучити додаткові надходження, передавши земельну ділянку досвідчені руки іншого користувача й надасть поштовх для зміцнення економіки держави, регіону, ОТГ;

- надати можливість ОТГ залучати вітчизняних та зарубіжних інвесторів;

- здійснювати розподіл землі в адміністративних межах громади на сільськогосподарське районування та зонування території селищ. А норми земельного законодавства повинні чітко регламентувати правила використання таких земель та визначати відповідальність за їхнє порушення;

- розробити і законодавчо обґрунтувати єдину правову форму планування земель ОТГ, яка має забезпечувати функціональне використання та охорону земель усіх форм власності на землю на основі просторового планування територій [65].

Позитивним є те що влада нарешті почула місцеве керівництво та виробників і розпочала спільну роботу, щодо формування законодавчої бази регулювання земельних відносин. Вперше за безліч років громади мають право висловити свої зауваження та надати пропозиції відносно змін [7, с. 637-669].

Також, слід вказати, що досягнення цілей земельної реформи є неможливим без створення належного інституційного підґрунтя у вигляді ефективних інститутів та інституцій. Однак, на певному етапі реформи почали з'являтися недостатньо ефективні й неузгоджені між собою інститути, які породжують або загострюють, особливо в період воєнного стану, інституційні дисфункції проблемного характеру. При передачі земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності найбільшу загрозу сталому розвитку громад і територій, зокрема сільських, представляють такі вияви інституційних пасток земельної реформи, як інверсійний та неконституційний порядки передачі земель із державної власності у комунальну; спрощення схеми передачі земельних ділянок у приватну власність; наростання проявів земельної корупції на місцевому рівні; неефективність комунікації в земельних питаннях органів місцевого самоврядування, бізнесу і держави; послаблення контролю держави за використанням та охороною земель; неузгодженість землевпорядної та

планувальної документації в рамках комплексного плану просторового розвитку громад; недостатність фінансового забезпечення інвентаризації земель у громадах; використання земель не за цільовим призначенням; невизначеність із сплатою за землю в разі зміни цільового призначення земельної ділянки; загроза завищення або заниження ціни землі; посилення диференціації територіальних громад за вартістю земельних активів та їх фінансовою спроможністю; недостатність державної підтримки агровиробників; зниження ефективності діяльності дрібних агровиробників; посилення негативного впливу агрохолдингів на сталий розвиток сільських територій; зникнення сіл та хуторизація сільської поселенської мережі [45, с. 137-151].

Ми можемо сформулювати наступні напрямки вдосконалення діяльності добровільно об'єднаної громади у сфері земельних відносин в Україні:

- узгодження законодавства, в тому числі, шляхом лобювання змін у законодавстві та представництво інтересів ОТГ на різних рівнях влади;
- вдосконалення механізмів контролю та моніторингу використання земельних ресурсів, а також посилення відповідальності за недоцільне використання земель;
- стимулювання раціонального використання земель;
- підтримка інвестицій та співпраця з інвесторами для розвитку земельних ресурсів ОТГ;
- підвищення обізнаності та залучення громадян до процесу прийняття рішень щодо використання земельних ресурсів.

Далі слід охарактеризувати бюджетні правовідносини. Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти [122].

Бюджет ОТГ – це бюджет місцевого самоврядування, що утворює фінансовий план, кошти, якого складають обсяг фінансових ресурсів, що є в розпорядженні місцевої влади на потреби громади. Слід враховувати, що на початок реформування місцевого самоврядування, тобто на 2014 рік в Україні більшість населених пунктів України, за виключенням де-яких обласних, мали настільки слабку матеріальну-фінансову базу, що були неспроможні надавати необхідні публічні послуги на відповідних територіях, а також виконувати повноваження органами місцевого самоврядування. Цьому передувало ряд обставин, що склалися в регіонах та в країні в цілому і які потребують врахування та змін для удосконалення бюджетних відносин в майбутньому [6, с. 292-295].

Бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням особливостей, встановлених законодавством. 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 установ. 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; 2) сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, якщо у відповідних територіальних громадах місцеві фінансові органи не були створені згідно із законом. 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 [113].

Бюджет територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, виконується окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням особливостей, встановлених законодавством. До завершення періоду окремого виконання бюджету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, функції головного розпорядника, розпорядника бюджетних коштів територіальної громади, що приєдналася, продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади, інших керівників бюджетних установ. Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади. Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади [113].

Бюджетна ефективність ОТГ лежить у площині адміністративної прозорості, яка проявляється у реалізації права громадськості на доступ до бюджетної інформації, спрощенні формату її подання, врахуванні позиції громад при розподілі бюджетних коштів та формуванні бюджетів громад. Вирішення проблеми потребує не лише забезпечення доступу до бюджетної інформації, а й формування організаційних механізмів забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні. Для цього необхідно сформувати ефективну інформаційну систему щодо організації та виконання

бюджетів громад, нормативно-правову базу їх функціонування, а також дієві процедури та алгоритми забезпечення відкритості бюджетів різних рівнів [94, с. 54].

На наш погляд, бюджет територіальної громади – це інструмент фінансового управління, що відображає плановані доходи та витрати на підтримку розвитку та функціонування даної територіальної громади протягом певного періоду. Бюджет територіальної громади є основним фінансовим документом, що визначає пріоритети та напрямки використання коштів для забезпечення соціально-економічного розвитку, інфраструктурних проектів, надання комунальних послуг та підтримки різних сфер життєдіяльності громадян. Крім того, бюджет територіальної громади є інструментом забезпечення адміністративної прозорості та відкритості, оскільки включає механізми контролю та публічного обговорення щодо розподілу та використання бюджетних ресурсів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів; 2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на теплову енергію (у тому числі її виробництво, транспортування та постачання), тарифів на централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, на інші комунальні послуги (крім тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, тарифів на комунальні послуги, які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг),

побутові, транспортні та інші послуги; 3) встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад; 4) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету; 5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; 6) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад; 7) укладення з юридичними і фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких встановлена законодавством; 8) підготовка та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів; 9) участь в організації та фінансуванні капітальних ремонтів житлових будинків, капітальних ремонтів майна, що перебуває у спільній власності співвласників багатоквартирного будинку, в межах бюджетних програм, визначених за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради; б) делеговані повноваження: 1) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; 2) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів; 3) сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території [122].

Отже, добровільно об'єднані територіальні громади в Україні мають специфічні особливості у реалізації своїх повноважень у сфері бюджетних відносин:

1) ОТГ формують свій бюджет, враховуючи потреби та особливості своєї території, що відображає їхню фінансову автономію;

2) ОТГ можуть брати участь у розподілі фінансових ресурсів між собою за угодами, що дозволяє їм спільно вирішувати питання, що стосуються спільних інтересів;

3) ОТГ відповідають за здійснення контролю за виконанням бюджету, включаючи підготовку звітів і забезпечення фінансової дисципліни;

4) ОТГ можуть сприяти розвитку інвестиційної діяльності на своїй території, забезпечуючи сприятливі умови для бізнесу та залучення інвестиційних проектів;

За період повномасштабної війни в суспільстві є чітке розуміння того, що всі громади опинились у різному безпековому та соціально-економічному становищі залежно від наближення до лінії бойових дій. А це означає, що ризики порушення стійкості для прифронтових, тилкових, опорних та громад, де відновлено контроль держави Україна, будуть різними, а відтак, і підходи до управління розвитком територій та забезпечення їхньої стійкості теж відрізнятимуться. На тлі війни простежуються негативні зміни у функціонуванні та розвитку територіальних громад України: а) збільшення кількості громад, які потребують фінансової підтримки з державного бюджету; б) зростання диспропорцій за індексом податкоспроможності (2021 р. – 4–5 разів, 2022 р. – 25 разів); в) втрата економічного потенціалу в економічно розвинутих регіонах, де в довоєнний період концентрувалися територіальні громади з високим рівнем податкової спроможності й фінансової стійкості [22, с. 81-96].

Відновлення економічного зростання територіальних громад, які зазнали фінансово-економічних потрясінь через війну, визначатиметься низкою параметрів, чільне місце серед яких належить бюджетним детермінантам, варто наголосити: з початку 2023 р. Україна стикається з проблемою фінансової неспроможності більшості громад виконувати власні й делеговані повноваження, що, своєю чергою, актуалізує питання відповідності

вітчизняної системи міжбюджетного вирівнювання сучасним умовам розвитку. Так, реформа децентралізації дала змогу перерозподілити загальнодержавні податки на користь місцевого самоврядування (норматив зарахування ПДФО до місцевих бюджетів наразі становить 64 % і є найбільшим у Європі, а частка базової дотації в доходах бюджетів громад України – одна з найнижчих). Це свідчить про високий рівень децентралізації доходів та державну політику стимулювання місцевого економічного розвитку. Водночас нова реальність диктує необхідність перегляду чинної системи міжбюджетного вирівнювання, а отже, і зміцнення фінансової стійкості територіальних громад [22, с. 81-96].

В сучасних умовах фінансової нестабільності, обумовленої повномасштабними військовими діями росії, забезпечення економічної самодостатності територіальних громад можливе за рахунок створення ефективної системи акумулювання доходів на основі обґрунтованого співвідношення надходження коштів з власних джерел та трансфертів з бюджетів регіонів (районів, областей) та держави. Загальне забезпечення доходів бюджетів територіальної громади необхідно розраховувати за двома рівнями: власна самодостатність, що безпосередньо залежить від створених доходів у громаді, і трансфертна самодостатність, яка формується коштами фінансової допомоги. Основним механізмом в системі управління процесом нарощування самодостатності територіальних громад, що забезпечується зростанням доходів і результативним їх використанням, є інформаційні ресурси обліку [37, с. 26].

Отже, повномасштабна війна в Україні породжує комплексні виклики у бюджетних відносинах територіальних громад, вимагаючи адаптації бюджетних механізмів та активної підтримки для забезпечення стійкості та відновлення економічного розвитку. Умови війни в Україні створюють складність у бюджетних відносинах територіальних громад, та призвели до різних рівнів фінансової стабільності громад в залежності від їх відстані від лінії фронту. Прифронтові громади можуть потребувати значно більше

фінансової підтримки для відновлення інфраструктури та забезпечення безпеки. Більшість громад можуть зазнавати фінансової неспроможності у виконанні власних та делегованих повноважень через обтяження військовою ситуацією, що ставить під сумнів їхню спроможність забезпечити ключові соціальні та економічні послуги для мешканців. Війна ставить під сумнів ефективність та справедливість існуючої системи міжбюджетного вирівнювання, що може вимагати перегляду та адаптації бюджетних механізмів для забезпечення фінансової стабільності та підтримки громад у військовий період.

Усе вищевикладене дозволяє сформуванню наступні особливості реалізації повноважень добровільно об'єднаної територіальної громади у сфері земельних та бюджетних відносин:

– управління землею територіальними громадами в Україні є складним та багатогранним процесом, який базується на законодавчій базі та враховує різноманітність земельних ресурсів та їх призначення. Процес управління землею фактично формується на основі таких повноважень ОТГ:

- 1) визначення власності та категорій земель. Територіальні громади мають право власності або розпорядження земельними ділянками, які можуть бути комунальною, приватною або державною власністю. Землі класифікуються за цільовим призначенням, формою власності та господарським призначенням;
- 2) набуття землі. Територіальні громади можуть набувати землю у комунальну власність шляхом передачі земель державної власності, відчуження для суспільних потреб, спадщини, купівлі-продажу тощо;
- 3) внутрішнє управління та розпорядження землею. Територіальні громади здійснюють управління та розпорядження земельними ресурсами у відповідності до законодавства, що включає в себе здійснення контролю за використанням земельних ділянок, здійснення оренди, визначення місць для будівництва та інфраструктури, а також розробку земельних планів та стратегій розвитку;
- 4) об'єднання земельних ділянок. Територіальні громади мають право об'єднувати свої земельні ділянки на договірних засадах з метою ефективного використання

земельних ресурсів та реалізації стратегій розвитку; 5) управління природними ресурсами та охорона довкілля. Територіальні громади також здійснюють управління природними ресурсами та охорону довкілля на своїй території, враховуючи важливість збереження екологічного балансу та сталого розвитку.

– ефективність територіальних громад щодо управління землею в Україні визначається комплексною оцінкою кількох ключових аспектів: 1) рівнем доступності та прозорості інформації про земельні ресурси, процеси прийняття рішень та використання земельних ділянок; 2) раціонального використання ресурсів з урахуванням потреб громади, сталого розвитку, захисту довкілля та забезпечення економічної вигоди; 3) рівнем участі громади в прийнятті рішень щодо управління землею та рівнем підтримки громадських ініціатив у цій сфері; 4) інституційною компетентністю; 5) ефективністю механізмів для вирішення конфліктів щодо власності, використання та доступу до земельних ділянок. 6) здатністю громади до розробки та виконання стратегій розвитку, включаючи земельне планування та забезпечення сталого використання ресурсів.

– можна сформулювати наступні напрямки вдосконалення діяльності добровільно об'єднаної громади у сфері земельних відносин в Україні: – узгодження законодавства, в тому числі, шляхом лобіювання змін у законодавстві та представництво інтересів ОТГ на різних рівнях влади; – вдосконалення механізмів контролю та моніторингу використання земельних ресурсів, а також посилення відповідальності за недоцільне використання земель; – стимулювання раціонального використання земель; – підтримка інвестицій та співпраця з інвесторами для розвитку земельних ресурсів ОТГ; – підвищення обізнаності та залучення громадян до процесу прийняття рішень щодо використання земельних ресурсів.

– бюджет територіальної громади – це інструмент фінансового управління, що відображає плановані доходи та витрати на підтримку розвитку та функціонування даної територіальної громади протягом певного

періоду. Бюджет територіальної громади є основним фінансовим документом, що визначає пріоритети та напрямки використання коштів для забезпечення соціально-економічного розвитку, інфраструктурних проектів, надання комунальних послуг та підтримки різних сфер життєдіяльності громадян. Крім того, бюджет територіальної громади є інструментом забезпечення адміністративної прозорості та відкритості, оскільки включає механізми контролю та публічного обговорення щодо розподілу та використання бюджетних ресурсів.

– добровільно об'єднані територіальні громади в Україні мають специфічні особливості у реалізації своїх повноважень у сфері бюджетних відносин: 1) ОТГ формують свій бюджет, враховуючи потреби та особливості своєї території, що відображає їхню фінансову автономію; 2) ОТГ можуть брати участь у розподілі фінансових ресурсів між собою за угодами, що дозволяє їм спільно вирішувати питання, що стосуються спільних інтересів; 3) ОТГ відповідають за здійснення контролю за виконанням бюджету, включаючи підготовку звітів і забезпечення фінансової дисципліни; 4) ОТГ можуть сприяти розвитку інвестиційної діяльності на своїй території, забезпечуючи сприятливі умови для бізнесу та залучення інвестиційних проектів;

– повномасштабна війна в Україні породжує комплексні виклики у бюджетних відносинах територіальних громад, вимагаючи адаптації бюджетних механізмів та активної підтримки для забезпечення стійкості та відновлення економічного розвитку. Умови війни в Україні створюють складність у бюджетних відносинах територіальних громад, та призвели до різних рівнів фінансової стабільності громад в залежності від їх відстані від лінії фронту. Прифронтові громади можуть потребувати значно більше фінансової підтримки для відновлення інфраструктури та забезпечення безпеки. Більшість громад можуть зазнавати фінансової неспроможності у виконанні власних та делегованих повноважень через обтяження військовою ситуацією, що ставить під сумнів їхню спроможність забезпечити ключові

соціальні та економічні послуги для мешканців. Війна ставить під сумнів ефективність та справедливість існуючої системи міжбюджетного вирівнювання, що може вимагати перегляду та адаптації бюджетних механізмів для забезпечення фінансової стабільності та підтримки громад у військовий період.

3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади

В Україні в 2020 році було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки, що є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців. Ця Стратегія визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів та розроблена відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722 [114].

Першочерговими завданнями нової регіональної політики є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидке та стійке зростання рівня якості життя

людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому. Нова політика регіонального розвитку ґрунтується на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, економіку та навколишнє природне середовище, а також включатиме побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку. Заходи регіональної політики формуватимуться на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, результатів аналізів та оцінки для забезпечення та підтримки високих стандартів управління та реалізації регіональної політики, що вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних формування та оцінки політики [114].

Новий адміністративно-територіальний устрій, заснований на засадах субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів та громад, забезпечення спроможності й самостійності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення, повинен сприяти підвищенню результативності і ефективності публічного управління в територіальних громадах. Встановлення зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів публічного управління та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації місцевої політики, формування дієвого діалогу між органами публічного управління і громадянським суспільством та запровадження механізмів ефективної взаємодії – питання першочергової ваги, від яких залежать усі подальші дії по побудові ефективної моделі взаємовідносин органів публічного управління та населення як інструменту впливу на соціально-економічний розвиток територіальних громад в умовах реформування. Наявність чітко підібраного інструментарію з ефективного та якісного управління громадою є запорукою успіху, однак перевірені та застосовані раніше методи вже зазнали неабияких змін. Наразі сучасна громада потребує зовсім нового підходу, який

забезпечить синергетичний ефект поєднання ресурсів та можливостей кожного окремого суб'єкта та їх плідної спільної взаємодії [99, с. 3].

Забезпечення принципу субсидіарності може бути ключовим напрямком удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні, для гарантування субсидіарності слід на законодавчому рівні розробити чіткі критерії та процедури для делегування повноважень від центральних органів до місцевих органів влади з урахуванням специфіки територіальних громад.

В умовах тотальної нестачі фінансових ресурсів існує гостра необхідність пошуку керівництвом громад нових джерел фінансування та грамотного управління ними. Для вдосконалення системи фінансового забезпечення територіальних громад в Україні потрібно, передусім, забезпечити ефективне стратегічне управління ними, а саме: шукати нові джерела фінансування, контролювати цільове витрачання коштів місцевих бюджетів шляхом залучення демократичних механізмів їх оцінки і впливу; активно використовувати гранти закордонних донорів, міжнародні програми фінансування проектів на засадах співфінансування; посилити громадський контроль за дотриманням місцевою владою норм бюджетно-податкового законодавства тощо [144].

Наразі чисельність об'єднаних територіальних громад постійно збільшується, що є свідченням ефективного впровадження політики децентралізації. Водночас, при правильно побудованій стратегії управління фінансами, бюджет територіальної громади можна реально значно оптимізувати. Основними напрямками фінансової стратегії територіальних громад О. Токаренко, та Г. Матвієнко виділяють аналіз і оцінка її фінансово-економічного стану; розробка облікової і податкової політики; розроблення кредитної і страхової політики; управління доходами і витратами; вибір інвестиційної політики та оцінка досягнень громади [144].

На наш погляд, одним із напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної

об'єднаної територіальної громади має бути нове стратегічне управління фінансами щодо:

1) формування та впровадження річних стратегічних планів фінансування на рівні територіальних громад, що враховують їхні потреби та розвиткові цілі;

2) встановлення стратегічної політики щодо збільшення податкових надходжень на місцевому рівні та їх ефективного використання, а саме збільшення частки податків, що залишаються на місцевому рівні;

3) стратегічний аналіз нових джерел доходів (максимізація використання грантів та міжнародних програм фінансування, розробка проектів на засадах співфінансування, розробка локальних економічних ініціатив тощо);

4) забезпечення майбутнього стратегічного планування використання отриманих доходів на розвиток громади;

5) розробка стратегічних методів оцінки результативності використання бюджетних коштів та визначення пріоритетів у фінансових рішеннях.

Окремо аналізуючи положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII слід вказати про його недосконалість, зокрема, Стаття 6 «Порядок підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад» та Стаття 7 «Підготовка рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад» є досить несистемними, що ускладнює розуміння адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад. Відповідно, з метою вдосконалення законодавства, слід внести наступні зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII:

– внести зміни до статті 6 та викласти її в такій редакції:

«Стаття 6. Підготовка рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад

1. 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.

2. 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 та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

3. 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 проектів 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.

4. Спільна робоча група готує проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

5. Проекти 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.

6. 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 проектів 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.»;

– внести зміни до статті 7 та викласти її в такій редакції:

«Стаття 7. Схвалення та прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад

1. Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення.

2. 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.

3. 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.

4. 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 громад. 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, встановленому цим Законом.

5. 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, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

6. 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 третьою 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.

7. 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 потребує.».

Також, на наш погляд, стаття 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яка визначає форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад, є недосконалою, з наступних причин:

1) у ч. 1 ст. 9 вказано «інформаційно-просвітницька підтримка», а в ч. 2 ст. 9 вказано «інформаційно-просвітницьке сприяння»;

2) у ч. 1 ст. 9 вказано «методична підтримка», а в ч. 3 ст. 9 вказано «методичне забезпечення»; окрім того, методичну підтримку територіальним громадам надає не тільки Міністерство розвитку громад та територій України, але інші суб'єкти, хоча в законодавстві вказано лише про Мінрегіон; також є помилки у формуванні статусу Мінрегіону, яке визначене старим положенням;

3) ч. 4 ст. 9 обмежено стосується форм державної підтримки, доцільно було б перенести її до ст. 11 «Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області».

З врахуванням вищевикладене, пропонуємо:

– внести зміни та доповнення до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та викласти її в такій редакції:

«Стаття 9. Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад

1. Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну, правову та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.

2. Інформаційно-просвітницьку та організаційну підтримку добровільному об'єднанню територіальних громад та приєднанню до

об'єднаних територіальних громад забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

3. Методичну підтримку 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 розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, житлової політики, інші органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.».

– внести зміни до статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та викласти її в такій редакції:

Стаття 11. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області

1. Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, 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 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 законом.

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.

2. 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, області.

3. 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 України.

4. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації.».

Реалізуючи курс на європейську інтеграцію, наша держава почала розвивати співробітництво з Європейським Союзом спочатку в рамках Угоди про партнерство і співробітництво, а на цьому етапі відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом [146]. Унаслідок підписання Угоди про асоціацію наша держава взяла на себе масштабні зобов'язання щодо запровадження стандартів Європейського Союзу в усіх сферах життя суспільства. Відповідно до Угоди про асоціацію, важливе місце також відводиться питанню транскордонного співробітництва та міжрегіонального співробітництва. У преамбулі Угоди зазначено, що Сторони зобов'язались підтримувати транскордонне та міжрегіональне співробітництво. Слід зауважити, що цей напрям співпраці навіть виокремлено в Главі 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», що чітко вказує на важливість використання такого інструменту співпраці. Для нашої держави, яка має вигідне геополітичне положення, потенціал розвитку транскордонного співробітництва з державами-членами Європейського Союзу має вагомe значення, оскільки розцінюється потужним чинником процесу європейської інтеграції та інструментом розвитку прикордонних територій. Таке

співробітництво може бути ефективним тільки за умов достатнього правового регулювання як на міжнародному, так і на національному рівні [32, с. 75; 146].

Сучасний стан транскордонного та міжтериторіального співробітництва в Україні ще не набув повномасштабних обертів. Як свідчить європейський досвід, становлення та розвиток транскордонних відносин є одним з перспективних шляхів вирішення місцевих та регіональних проблем, які притаманні суміжним територіям, ефективним способом розвитку прикордонних та периферійних територій, створює можливості для залучення та впровадження на вітчизняних просторах кращого європейського досвіду в законодавчій, управлінській, фінансовій, економічній, соціальній, культурній сферах, збалансування диспропорцій між суміжними територіями, а також виступає об'єднуючим чинником євроінтеграційних прагнень України [134, с. 145–146; 30].

Сьогодні транскордонне та міжтериторіальне співробітництво стикається з певними проблемами, які сповільнюють ці процеси. Серед них виділяється законодавча складова, якій притаманна неповна взаємоузгодженість норм та пріоритетів, а також практика несумлінного виконання діючих законів і державних програм, неоднакове тлумачення окремих нормативних положень як міністерствами та відомствами, так і місцевими органами державної влади і розпорошення регуляторних функцій, пов'язаних із розвитком сфери транскордонного співробітництва, між різними органами державної влади. В Україні все ж таки досить слабка інституційна інфраструктура для розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва, що пояснюється відсутністю реальної зацікавленої і цілеспрямованої державної політики в цьому важливому напрямі, а також неспроможністю прикордонних регіонів самотужки забезпечити формування відповідних інституцій, насамперед за браком матеріально-фінансових ресурсів [134, с. 145–146].

Отже, вдосконалення транскордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних громад в Україні є ключовим для стійкого

розвитку країни, забезпечення безпеки та політичної стабільності, а також для зміцнення міжнародного партнерства та впливу. Такий вид співробітництва стимулює економічний розвиток, обмін культурними цінностями, розвиток туризму, освіти, та розширенню соціальної інтеграції. Держава має розробити методику для транскордонного співробітництва, сформувати механізми фінансування для підтримки транскордонних проектів, запускати інформаційні кампанії для підвищення рівня освіти та підвищення кваліфікації для представників територіальних громад щодо транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

Усе вищевикладене дозволяє зробити наступні висновки щодо шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади:

– забезпечення принципу субсидіарності може бути ключовим напрямком удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні, для гарантування субсидіарності слід на законодавчому рівні розробити чіткі критерії та процедури для делегування повноважень від центральних органів до місцевих органів влади з урахуванням специфіки територіальних громад.

– одним із напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади має бути нове стратегічне управління фінансами щодо: 1) формування та впровадження річних стратегічних планів фінансування на рівні територіальних громад, що враховують їхні потреби та розвиткові цілі; 2) встановлення стратегічної політики щодо збільшення податкових надходжень на місцевому рівні та їх ефективного використання, а саме збільшення частки податків, що залишаються на місцевому рівні; 3) стратегічний аналіз нових джерел доходів (максимізація використання грантів та міжнародних програм фінансування, розробка проектів на засадах співфінансування, розробка локальних економічних ініціатив тощо);

4) забезпечення майбутнього стратегічного планування використання отриманих доходів на розвиток громади; 5) розробка стратегічних методів оцінки результативності використання бюджетних коштів та визначення пріоритетів у фінансових рішеннях.

– окремо аналізуючи положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII слід вказати про його недосконалість, зокрема, Стаття 6 «Порядок підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад» та Стаття 7 «Підготовка рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад» є досить несистемними, що ускладнює розуміння адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад. Відповідно, з метою вдосконалення законодавства, слід внести зміни до статей 6 та 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII;

– стаття 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яка визначає форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад, є недосконалою, з наступних причин: 1) у ч. 1 ст. 9 вказано «інформаційно-просвітницька підтримка», а в ч. 2 ст. 9 вказано «інформаційно-просвітницьке сприяння»; 2) у ч. 1 ст. 9 вказано «методична підтримка», а в ч. 3 ст. 9 вказано «методичне забезпечення»; окрім того, методичну підтримку територіальним громадам надає не тільки Міністерство розвитку громад та територій України, але інші суб'єкти, хоча в законодавстві вказано лише про Мінрегіон; також є помилки у формуванні статусу Мінрегіону, яке визначене старим положенням; 3) ч. 4 ст. 9 обмежено стосується форм державної підтримки, доцільно було б перенести її до ст. 11 «Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області». Запропоновано внести зміни та доповнення до статей 9 та 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;

– вдосконалення транскордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних громад в Україні є ключовим для стійкого розвитку країни,

забезпечення безпеки та політичної стабільності, а також для зміцнення міжнародного партнерства та впливу. Такий вид співробітництва стимулює економічний розвиток, обмін культурними цінностями, розвиток туризму, освіти, та розширенню соціальної інтеграції. Держава має розробити методiku для транскордонного співробітництва, сформувати механізми фінансування для підтримки транскордонних проектів, запускати інформаційні кампанії для підвищення рівня освіти та підвищення кваліфікації для представників територіальних громад щодо транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

Отже, удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні має бути спрямоване на: забезпечення принципу субсидіарності на законодавчому рівні; формування нової моделі стратегічного управління фінансами; вдосконалення положень спеціалізованого Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в напрямку вдосконалення адміністративної процедури утворення та державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад; формування методики транскордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних громад в Україні.

Висновки до розділу 3

1. Управління землею територіальними громадами в Україні є складним та багатограним процесом, який базується на законодавчій базі та враховує різноманітність земельних ресурсів та їх призначення. Процес управління землею фактично формується на основі таких повноважень ОТГ: 1) визначення власності та категорій земель. Територіальні громади мають право власності або розпорядження земельними ділянками, які можуть бути комунальною, приватною або державною власністю. Землі класифікуються за цільовим

призначенням, формою власності та господарським призначенням; 2) набуття землі. Територіальні громади можуть набувати землю у комунальну власність шляхом передачі земель державної власності, відчуження для суспільних потреб, спадщини, купівлі-продажу тощо; 3) внутрішнє управління та розпорядження землею. Територіальні громади здійснюють управління та розпорядження земельними ресурсами у відповідності до законодавства, що включає в себе здійснення контролю за використанням земельних ділянок, здійснення оренди, визначення місць для будівництва та інфраструктури, а також розробку земельних планів та стратегій розвитку; 4) об'єднання земельних ділянок. Територіальні громади мають право об'єднувати свої земельні ділянки на договірних засадах з метою ефективного використання земельних ресурсів та реалізації стратегій розвитку; 5) управління природними ресурсами та охорона довкілля. Територіальні громади також здійснюють управління природними ресурсами та охорону довкілля на своїй території, враховуючи важливість збереження екологічного балансу та сталого розвитку.

2. Можна сформулювати наступні напрямки вдосконалення діяльності добровільно об'єднаної громади у сфері земельних відносин в Україні: – узгодження законодавства, в тому числі, шляхом лобіювання змін у законодавстві та представництво інтересів ОТГ на різних рівнях влади; – вдосконалення механізмів контролю та моніторингу використання земельних ресурсів, а також посилення відповідальності за недоцільне використання земель; – стимулювання раціонального використання земель; – підтримка інвестицій та співпраця з інвесторами для розвитку земельних ресурсів ОТГ; – підвищення обізнаності та залучення громадян до процесу прийняття рішень щодо використання земельних ресурсів.

3. Бюджет територіальної громади – це інструмент фінансового управління, що відображає плановані доходи та витрати на підтримку розвитку та функціонування даної територіальної громади протягом певного періоду. Бюджет територіальної громади є основним фінансовим документом, що визначає пріоритети та напрямки використання коштів для забезпечення

соціально-економічного розвитку, інфраструктурних проектів, надання комунальних послуг та підтримки різних сфер життєдіяльності громадян. Крім того, бюджет територіальної громади є інструментом забезпечення адміністративної прозорості та відкритості, оскільки включає механізми контролю та публічного обговорення щодо розподілу та використання бюджетних ресурсів.

4. Добровільно об'єднані територіальні громади в Україні мають специфічні особливості у реалізації своїх повноважень у сфері бюджетних відносин: 1) ОТГ формують свій бюджет, враховуючи потреби та особливості своєї території, що відображає їхню фінансову автономію; 2) ОТГ можуть брати участь у розподілі фінансових ресурсів між собою за угодами, що дозволяє їм спільно вирішувати питання, що стосуються спільних інтересів; 3) ОТГ відповідають за здійснення контролю за виконанням бюджету, включаючи підготовку звітів і забезпечення фінансової дисципліни; 4) ОТГ можуть сприяти розвитку інвестиційної діяльності на своїй території, забезпечуючи сприятливі умови для бізнесу та залучення інвестиційних проектів.

5. Повномасштабна війна в Україні породжує комплексні виклики у бюджетних відносинах територіальних громад, вимагаючи адаптації бюджетних механізмів та активної підтримки для забезпечення стійкості та відновлення економічного розвитку. Умови війни в Україні створюють складність у бюджетних відносинах територіальних громад, та призвели до різних рівнів фінансової стабільності громад в залежності від їх відстані від лінії фронту. Прифронтові громади можуть потребувати значно більше фінансової підтримки для відновлення інфраструктури та забезпечення безпеки. Більшість громад можуть зазнавати фінансової неспроможності у виконанні власних та делегованих повноважень через обтяження військовою ситуацією, що ставить під сумнів їхню спроможність забезпечити ключові соціальні та економічні послуги для мешканців. Війна ставить під сумнів ефективність та справедливість існуючої системи міжбюджетного вирівнювання, що може вимагати перегляду

та адаптації бюджетних механізмів для забезпечення фінансової стабільності та підтримки громад у військовий період.

6. Забезпечення принципу субсидіарності може бути ключовим напрямком удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні, для гарантування субсидіарності слід на законодавчому рівні розробити чіткі критерії та процедури для делегування повноважень від центральних органів до місцевих органів влади з урахуванням специфіки територіальних громад.

7. Одним із напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади має бути нове стратегічне управління фінансами щодо:

- 1) формування та впровадження річних стратегічних планів фінансування на рівні територіальних громад, що враховують їхні потреби та розвиткові цілі;
- 2) встановлення стратегічної політики щодо збільшення податкових надходжень на місцевому рівні та їх ефективного використання, а саме збільшення частки податків, що залишаються на місцевому рівні;
- 3) стратегічний аналіз нових джерел доходів (максимізація використання грантів та міжнародних програм фінансування, розробка проектів на засадах співфінансування, розробка локальних економічних ініціатив тощо);
- 4) забезпечення майбутнього стратегічного планування використання отриманих доходів на розвиток громади;
- 5) розробка стратегічних методів оцінки результативності використання бюджетних коштів та визначення пріоритетів у фінансових рішеннях.

8. Окремо аналізуючи положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII слід вказати про його недосконалість, зокрема, Стаття 6 «Порядок підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад» та Стаття 7 «Підготовка рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад» є досить несистемними, що ускладнює розуміння адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад. Відповідно, з метою

вдосконалення законодавства, слід внести зміни до статей 6 та 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII.

9. Стаття 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яка визначає форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад, є недосконалою, з наступних причин:

1) у ч. 1 ст. 9 вказано «інформаційно-просвітницька підтримка», а в ч. 2 ст. 9 вказано «інформаційно-просвітницьке сприяння»;

2) у ч. 1 ст. 9 вказано «методична підтримка», а в ч. 3 ст. 9 вказано «методичне забезпечення»; окрім того, методичну підтримку територіальним громадам надає не тільки Міністерство розвитку громад та територій України, але інші суб'єкти, хоча в законодавстві вказано лише про Мінрегіон; також є помилки у формуванні статусу Мінрегіону, яке визначене старим положенням;

3) ч. 4 ст. 9 обмежено стосується форм державної підтримки, доцільно було б перенести її до ст. 11 «Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області».

Запропоновано внести зміни та доповнення до статей 9 та 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

10. Вдосконалення транскордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних громад в Україні є ключовим для стійкого розвитку країни, забезпечення безпеки та політичної стабільності, а також для зміцнення міжнародного партнерства та впливу. Такий вид співробітництва стимулює економічний розвиток, обмін культурними цінностями, розвиток туризму, освіти, та розширенню соціальної інтеграції. Держава має розробити методику для транскордонного співробітництва, сформувати механізми фінансування для підтримки транскордонних проєктів, запускати інформаційні кампанії для підвищення рівня освіти та підвищення кваліфікації для представників територіальних громад щодо транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі комплексного аналізу законодавства, позицій учених і практики функціонування органів виконавчої влади й місцевого самоврядування визначено адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади, сформовано напрями забезпечення їх ефективності, ідентифіковано проблемні аспекти правового регулювання та розроблено рекомендації для подальшого розвитку права на місцеве самоврядування, основними з яких є такі:

1. Визначено поняття добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень, що становить демократичний механізм, який базується на принципах місцевого самоврядування та виникає з ініціативи громадян як форма їх активної участі в процесі прийняття рішень та управління публічними справами на місцевому рівні задля сталого розвитку суспільства й реалізації демократії на місцевому рівні.

2. Розкрито зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади як окремих видів публічно-правових відносин, що виникають, змінюються та припиняються між добровільно об'єднаною територіальною громадою, яка постає як суб'єкт публічного права, що наділений владними повноваженнями, та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин у процесі реалізації громадою своїх повноважень для вирішення питань місцевого значення, надання адміністративних послуг та організації співпраці, що комплексно реалізується на засадах добровільності, субсидіарності, партиципаторної демократії та врегульовується нормами адміністративного права.

3. Доведено, що принципи організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади – це система базових і невід'ємних ідей, концепцій та правил, що гарантовані Конституцією та законами України, визначають сутність, мету, завдання, організаційні засади й основні напрями діяльності добровільно об'єднаної територіальної громади, гарантують права та

свободи її жителів, а також забезпечують ефективне та демократичне здійснення місцевого самоврядування на відповідній території.

4. Виокремлено такі елементи адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні:

- 1) правосуб'єктність (територіальна громада визнається юридичною особою, що може набувати майнові та немайнові права, нести цивільно-правові зобов'язання, здатна бути позивачем і відповідачем у суді);
- 2) принципи та нормативно-правові засади діяльності;
- 3) права (самостійно вирішувати питання місцевого значення; здійснювати управління майном; співпрацювати з іншими органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, міжнародними суб'єктами; здійснювати зовнішньоекономічну діяльність; одержувати державну підтримку тощо);
- 4) обов'язки (дотримуватися Конституції та законів України; забезпечувати законність і правопорядок; здійснювати захист прав і свобод громадян; надавати адміністративні послуги населенню; звітувати про свою діяльність перед громадськістю тощо);
- 5) юридична відповідальність.

5. З'ясовано, що адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні – це публічний процес, що на основі регламентаційного планування та з урахуванням специфіки кожної громади включає декілька законодавчо визначених етапів ініціювання, підготовки, схвалення та фінального формування об'єднаних територіальних громад з метою забезпечення децентралізації влади шляхом формування ефективних, самостійних, взаємодіючих і відповідальних громад.

6. Аргументовано положення, згідно з яким адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це публічний процес, що включає нормативно закріплені та систематизовані послідовні етапи, визначені адміністративно-правовими нормами, що спрямовані на легалізацію процесу приєднання спроможної територіальної громади за її добровільно ініціативи до іншої територіальної громади для

забезпечення територіальної консолідації та покращення управлінської ефективності на рівні місцевого самоврядування.

7. Проаналізовано питання щодо державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад і добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні як вид державних заходів та форм фінансового, правового, організаційного, методичного, інформаційного характеру, що реалізуються в межах спланованого, нормативно закріпленого процесу, спрямовані на стимулювання та сприяння децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування та створення стійких, спроможних об'єднаних громад. Зауважено, що в умовах війни держава намагається посилити фінансову підтримку територіальних громад, які постраждали від війни, створюючи спеціальні фонди, ресурси яких будуть спрямовувати на відновлення територіальних громад.

8. Констатовано, що показником ефективності територіальних громад щодо управління земельними ресурсами в Україні є комплексна оцінка кількох ключових аспектів: 1) рівня доступності та прозорості інформації про земельні ресурси, процеси прийняття рішень і використання земельних ділянок; 2) раціонального використання ресурсів з урахуванням потреб громади, сталого розвитку, захисту довкілля та забезпечення економічної вигоди; 3) рівня участі громади в прийнятті рішень щодо управління землею та рівня підтримки громадських ініціатив у цій сфері; 4) інституційної компетентності; 5) ефективності механізмів вирішення конфліктів щодо власності, використання та доступу до земельних ділянок; 6) здатності громади розробляти й виконувати стратегії розвитку, включаючи земельне планування та забезпечення сталого використання ресурсів.

9. Зауважено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні має бути спрямоване на: забезпечення принципу субсидіарності на законодавчому рівні; формування нової моделі стратегічного управління фінансами; перегляд положень спеціалізованого Закону України «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» з метою вдосконалення адміністративної процедури утворення та державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад; формування методики транскордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних громад в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах: Том 2. Особлива частина. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2005. 624 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
4. Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. Право і Безпека. 2010. № 4. С. 89-92.
5. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
6. Ананьєва Є. А. Правове значення бюджету об'єднаної територіальної громади в системі місцевих бюджетів. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 2. С. 292-295.
7. Андріяш В. І. Особливості діяльності територіальних громад у сфері земельних відносин в умовах децентралізації. Публічне управління та регіональний розвиток. 2022. № 17. С. 637-669.
8. Багмет М. О., Євтушенко О. Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування. Наук. пр. Політ. науки. 2007. Вип. 56, т. 69. С. 56-60.
9. Бартошик М. Римське право: поняття, терміни, визначення: підручник. Юридична література, 1989. 448 с.

10. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття "адміністративна процедура". Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 11(1). С. 121-123.
11. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
12. Березовська І. Р. Поняття і характеристика структурних елементів механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки України. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 2. С. 31-35.
13. Битяк Ю. П., Богущкий В. В., Гаращук В. М. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів і фак. Харків, 2000. 520 с.
14. Блажівська М. А. Принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. Демократичне врядування. 2019. Вип. 2.
15. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 33. С. 113-124.
16. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2005. 213 с.
17. Бровко Н. І. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. Legal Bulletin. 2021. Вип. 3-4. С. 10-17.
18. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 20 с.
19. Бусел В. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1725 с.
20. Буханевич О. Правове забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. Митна справа. 2014. Спеціальний випуск. С. 241.
21. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.

22. Возняк Г. В. Бюджетні детермінанти забезпечення стійкості територіальних громад: воєнна адаптація та орієнтири повоєнного відновлення. *Фінанси України*. 2023. № 8. С. 81-96.

23. Волкова Л. М. Адміністративно-правовий статус органів та установ правосуддя в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 1(16). Т. 2. 2017. С. 83-85.

24. Галгаш Р. А. Трансформація інституційного забезпечення та системи регіонального управління при створенні об'єднаних територіальних громад в умовах гібридних загроз. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2019. № 4(2). С. 11-16.

25. Галіцина Н. В. Сучасні підходи до розуміння адміністративної процедури та її різновиди. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/175/5014/10513-1?inline=1>

26. Галуцько В. В. Правознавство. Професійний курс: навч. посіб. Відкр. міжнар. ун-т розв. людини "Україна", Ін-т права та суспіл. відносин. К. : Університет "Україна", 2013. 199 с.

27. Галуцько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В. та ін. Адміністративне право України : підручник. Херсон: ХМД, 2013. Т.1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.

28. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. No 1. С. 22–40.

29. Горбач М.І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика: автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017. 21 с.

30. Готра В. В., Черничко І.І. Проблеми та напрямки розвитку транскордонного співробітництва в сучасних умовах євроінтеграції. *Науковий вісник Ужгородського Університету*. 2019. № 1. (53).

31. Гумін О. М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. Наше право. 2014. № 5. С. 32-37.
32. Гусь А.В., Фетько Ю.І. Європейське об'єднання територіального співробітництва як інституційна форма розвитку транскордонного співробітництва України – ЄС. Науковий вісник публічного та приватного права. № 6. Т. 1. 2018. С. 72-77.
33. Давидова В. Делегування повноважень в системі місцевого самоврядування України: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... к. держ.упр. : 25.00.04; Класичний приватний університет. 2021. 20 с.
34. Даниленко А.О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. Південноукраїнський правничий часопис. 2019. № 4. С. 25–27.
35. Даниленко А.О. Основні фактори впливу на адміністративну результативність та ефективність публічного адміністрування. Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 6. С. 224–226.
36. Данилко Н.І. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.06; Нац. ун-т Одеська юридична академія. Одеса, 2013. 230 с.
37. Денисовець Ю. М. Бюджетні програми як інструмент забезпечення самодостатності територіальних громад та об'єкт обліку. Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. 2023. Вип. 2. С. 16-26.
38. Дзюба І.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні: дис. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2022. 250 с.
39. Дорош А. Й. Вплив економічних регуляторів на ефективність управління землекористуванням у територіальних громадах. Збалансоване природокористування. 2020. № 1. С. 58-66.

40. Дрозд О. Взаємодія муніципальної міліції з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах реформування ОВС України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2015. Том 2. С. 186–191.
41. Дьяченко Ю. В. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад. Зб. тез доп. 80-ї наук. конф. викл. акад., Одеса, 7–8 трав. 2020 р. Одес. нац. акад. харч. технологій ; під заг. ред. Б. В. Єгорова. Одеса : ОНАХТ, 2020. С. 381–383
42. Європейська конвенція з прав людини. Київ: «Фенікс». 2004. 40 с.
43. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Офіційний вісник України. 2015. № 24.
44. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.
45. Захарченко В. І. Інституційні пастки земельної реформи в контексті сталого розвитку громад і територій. Економіка та управління АПК. 2022. № 2. С. 137-151.
46. Звіздай О. В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 242-249.
47. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3-4. Ст. 27.
48. Ігонін Р. В. Поняття та особливості адміністративних процедур. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2019. Вип. 2. С. 182-190.
49. Карпенко В. В. Принципи комплексного розвитку територіальних громад: підходи до визначення. Університетські наукові записки. 2011. № 3. С. 429-439.
50. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. 609 с.

51. Кириченко Ю. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Юридичний бюлетень. 2018. Вип. 7, ч. 2. С. 41-47.
52. Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук. 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2019. 44 с.
53. Коваленко В. В. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
54. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / за заг. ред. А.Т. Комзюка. Київ: Прецедент: Істина, 2009 823 с.
55. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Голос України. 2005. № 158.
56. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). 1984. Ст. 1122.
57. Кожуріна В. М. Склад земельних ресурсів територіальних громад. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права . 2021. Вип. 2. С. 114-118.
58. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
59. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
60. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

61. Кулинич А. П. Особливості права комунальної власності на землю в об'єднаних територіальних громадах. Часопис Київського університету права. 2018. № 2. С. 261-265.

62. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 18 с.

63. Левченко О. В. Адміністративні процедури: оновлені підходи до положень про критерії класифікації. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 1. С. 62-64.

64. Литовченко О. В. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають у судовій системі. Право.ua. 2015. № 3. С. 73-78.

65. Лінінська О. Управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади (на прикладі Воскресенської ОТГ). URL: [https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/837/1/%D0%90%D0%92%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%95%D0%A4%D0%95%D0%A0%D0%90%D0%A2%20\(%D0%9B%D1%96%D0%BD%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0\).pdf](https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/837/1/%D0%90%D0%92%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%95%D0%A4%D0%95%D0%A0%D0%90%D0%A2%20(%D0%9B%D1%96%D0%BD%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0).pdf)

66. Лісніченко А. С. Адміністративно-правовий статус територіальних громад в Україні: дис. докт. філософ. за спец. 081 «Право» (08 – Право). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2021. 234 с.

67. Лічак Д. В. Проблеми визначення поняття "державна підтримка суб'єктів господарювання". Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 50. С. 403-411.

68. Маковецький А.М. Право власності територіальних громад за законодавством України: дис. докт. філософ. за спец. 081 «Право». Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2023. 226 с.

69. Манойленко М. В. Створення нових об'єднаних територіальних громад як основа розвитку депресивних територій України. Бізнес-навігатор. 2017. № 1. С. 63-66.

70. Марущин Ю.В. Механізми державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні: дис. канд. з держ. управл. за спец. 25.00.02. Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2022. 23 с.

71. Мельник М. І. Міста обласного значення у процесі формування об'єднаних територіальних громад: особливості приєднання та перспективи розвитку. Регіональна економіка. 2019. № 3. С. 3-12.

72. Методичне забезпечення формування спроможних територіальних громад. Інститут громадянського суспільства: веб-сайт. 2020. URL: <http://old.csi.org.ua/?p=3591>

73. Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад. Державна служба України з надзвичайних ситуацій: офіційний веб-сайт. 2023. URL: <https://dsns.gov.ua/uk/reformuvannya/metodichni-materiali/dsns>

74. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2016. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

75. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2014. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042

76. Монаенко А.О. Финансово-бюджетная децентрализация в региональном управлении. Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2010. № 1 С. 155–159.

77. Наконечна Г. Я. Суди як суб'єкти адміністративно-правових відносин: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. МВС України, ХНУВС. Харків, 2013. 220 с.

78. Нестерцова-Собакарь О. Еволюція поглядів на зміст принципів цивільного процесу України. Право і суспільство. 2020. № 1. С. 158-164.

79. Нестерцова-Собакарь О. Принцип верховенства права як фундаментальна ознака правової держави. Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 25 лют. 2021 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. С. 134-137.

80. Новак А. Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5-С. 151-155.

81. Ноцик А.І. Адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2023. № 6. С. 178-181.

82. Ноцик А.І. Аналіз нормативно-правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні. Київський часопис права. 2024. № 1. С. 204-208.

83. Ноцик А.І. Зміст та особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільної об'єднаної територіальної громади. Науковий вісник публічного та приватного права. 2023. Випуск 6. С. 111–117.

84. Ноцик А.І. Новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». 2024. № 67. С. 165-169.

85. Ноцик А. І. Напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 365–369

86. Ноцик А.І. Особливості адміністративних процедур державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 3. С. 144-148.

87. Ноцик А.І. Поняття та система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади. Держава та регіони. Серія: Право. 2023. № 4. С. 123-126.

88. Ноцик А.І. Правові питання розуміння добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень в адміністративному праві України. Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 13–14 березня 2023 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 131–133.

89. Ноцик А.І. Сучасна система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади. Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 07–08 лютого 2024 р. – Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 71–73.

90. Оболенський О. Ю., Мельник А. Ф., Васіна А. Ю. та ін. Державне управління: навч. посіб. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.

91. Оксін В. Ю. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 432 с.

92. Оксін В. Ю. Принципи адміністративного права: сучасний погляд. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 5. С. 190–193.

93. Олексюк В.П. Територіальна громада як суб'єкт адміністративних правовідносин: дис. докт. філософ. за спец. 081 «Право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2023. 169 с.

94. Палвашова Г. І. Бюджетна ефективність територіальних громад: вектор впливу системних змін. Економіка харчової промисловості. 2023. Т. 15, Вип. 3. С. 48-55.

95. Панчишин Р. І. Муніципально-правова відповідальність: поняття та особливості. Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). 2018. Вип. 3-4. С. 22-27.

96. Перекриття доріг та пікети під Кабміном: як завершилось формування об'єднаних громад в Україні. CENSS. 2021. URL: <https://censs.org/atc-conflicts/>

97. Петруненко Я. Поняття державної підтримки суб'єктів господарювання як засобу забезпечення ефективного використання бюджетних коштів. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 6. С. 110-115.

98. Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2022 р. № 1400). Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1400-2022-п#Text>

99. Полянська Я. Удосконалення публічного управління системою суспільно-економічних відносин в територіальних громадах України: автореф. дис. ... д.філософ : 281; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної Академії державного управління при Президентові України. 2021. 10 с.

100. Поляруш-Сафроненко С. О. Організаційна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад в забезпеченні прав людини. Основні права людини і громадянина в умовах глобалізації : матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу, м. Київ, 23 листопада 2022 року / відп. ред. А. Ю. Олійник, Ю. В. Оніщик. Київ : КНУТД, 2022. С. 85-93.

101. Поляруш-Сафроненко С. О. Порядок добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2023. № 2. С. 115-122. DOI <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-2-115-121>

102. Потапенко С. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2019. № 2. С. 47-55.

103. Правовий режим земель міських територіальних громад вНУКраїні. URL: <http://socrates.vsau.org/b04213/html/cards/getfile.php/22013.pdf>

104. Приєднуватися. Словник української мови: в 11 томах. — Том 7, 1976. Сторінка 609. 2021. URL: <https://sum.in.ua/s/pryjednuvatysja>

105. Прислухаємося до потреб територіальних громад. Координаційний центр з надання правничої допомоги: офіційний веб-сайт. 2023. URL: <https://legalaid.gov.ua/novyny/prysluhayemosya-do-potreb-terytorialnyh-gromad/>

106. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Урядовий кур'єр. 2022. № 151.

107. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель: Закон України від 19.10.2022 № 2698-IX. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text>

108. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 №711-IX. Відомості Верховної Ради. 2020. № 46. Ст. 394.

109. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 9 листопада 2023 року № 3460-IX. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>

110. Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні: Закон України від 17.12.2020 № 1116-IX. Урядовий кур'єр. 2021. № 33.

111. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51.

112. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003. № 755-IV. Офіційний вісник України. 2003. № 25.

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

114. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>

115. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 831. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF#n11>

116. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text>

117. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення: Наказ Мінсоцполітики від 19.01.2016 № 26. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0026739-16#Text>

118. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1150. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-п/sp:max100#Text>

119. Про затвердження Статуту Таращанської міської територіальної громади: рішення Таращанської міської ради від 27 травня 2021 року.

Таращанська міська рада: офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://tarashchamr.gov.ua/statut-16-50-15-16-08-2021/>

120. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. Урядовий кур'єр. 2021. № 243.

121. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50.

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

123. Про міські агломерації: проект Закону України від 17.07.2017 р. № 6743. Законодавство України: сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318

124. Про органи самоорганізації населення: Закон України 11.07.2001 № 2625-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.

125. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 45. Ст. 403.

126. Про право власності на окремі види майна: Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1992 року. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 35.

127. Про правовий режим воєнного стану: Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 28. Ст. 250.

128. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 12. Ст. 68.

129. Про ризики приєднання ОТГ до міст. АКМЦ. 2021. URL: <https://acmc.ua/pro-riziki-priyednannya-otg-do-mist/>

130. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України 07.06.2001 № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.

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

132. Про хмарні послуги: Закон України від 17.02.2022 № 2075-IX. Урядовий кур'єр. 2022. № 64.

133. Проніна О. Розширення повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері земельних відносин (на прикладі херсонської області). Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 1.

134. Проскура В. Ф. Проблеми та перспективи реалізації транскордонного співробітництва на місцевому рівні. Економіка та суспільство : електронний науковий фаховий журнал. Мукачево, 2018. №14. С.139-146

135. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02#Text>

136. Ровинська К. І. Правосуб'єктність територіальної громади: теоретико-правовий аспект. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2013. Вип. 3. С. 380-388.

137. Сахно Т. А. Економічні засади формування територіальних громад у розвитку регіону: дис. докт. філософ. за спец. 051 «Економіка». Черкаський державний технологічний університет, Черкаси, 2023. 277 с.

138. Світовий О. М. Законодавче та фінансове забезпечення процесу створення об'єднаних територіальних громад. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 10. С. 96-100.

139. Сенищ П., Фугело П. Фінансово-бюджетна підтримка соціально-економічного розвитку територіальних громад в умовах війни. Економіка та суспільство. 2022. (39). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-89>

140. Сербин Р. Демократичні засади розбудови сильної держави. Підприємництво, господарство і право. 2003. № 3. С. 71-74.
141. Сергієнко А. Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 6. С. 178–182.
142. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Алерта, 2016. 528 с.
143. Терещук О. До питання розуміння делегування повноважень в адміністративно-правовій науці та судовій практиці. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 8. С. 125-129.
144. Токаренко О., Матвієнко Г. Стратегічне управління фінансами територіальних громад. Економіка та суспільство. 2023. (47). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-5>
145. Тулик І. І. Делегування повноважень як необхідний елемент взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2016. Вип. 39(1). С. 38-40.
146. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
147. Україна: депресивні регіони. Revkom: інформаційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.revkom.com/pheed.php3?newsid=13815>.
148. Фролов Ю. Особливості адміністративно-правових відносин у сучасних умовах. Порівняльно-аналітичне право. № 1. 2018. С. 233–236.
149. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
150. Цивільний процесуальний кодекс України № 1618-IV від 18 березня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40, (№№ 40-42). Ст. 492.

151. Чи дотримає держава зобов'язання перед територіальними громадами, які стали драйверами реформи. Асоціація міст України. 2020. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/chy-dotrymae-derzhava-zobovyazannya-pered-terytorialnymy-gromadamy-yaki-staly-drayveramy>

152. Шарий В. Державне регулювання та державна підтримка місцевого самоврядування в Україні. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. № 1. С. 160-170.

153. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 3. С. 332-343.

154. Шевчук А. В. Щодо поняття та основних змістовних елементів державної підтримки малого бізнесу. Молодий вчений. 2017. № 9. С. 54-59.

155. Щеглюк С. Д. Інструменти стимулювання створення об'єднаних територіальних громад на базі міст обласного значення. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2019. Вип. 4. С. 41-50.

156. Юрійчук І. Правове поняття адміністративних процедур. Підприємництво, господарство і право. 2018. С. 151-156.

157. Якимчук Н. Я. Правові засади юридичної відповідальності територіальних громад. Аналітично-порівняльне правознавство. № 2 (2021). DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.5>

158. Яремчук В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник української мови. Київ: Аконіт, 2008. Т.1. 928 с.

159. Accession. Oxford Learner's Dictionaries API. 2021. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/accession?q=accession>

160. Notsyk A.I. Voluntary united territorial society as a component of the institution of delegation of authority in the administrative law of Ukraine. Entrepreneurship, Economy and Law. 2023. №4. pp. 41–45.

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:**

1. Notsyk A. I. Voluntary united territorial society as a component of the institution of delegation of authority in the administrative law of Ukraine. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2023. № 4. P. 47–51.
2. Ноцик А. І. Поняття та система принципів організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2023. № 4(82). С. 289–294.
3. Ноцик А. І. Зміст та особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип. 6. С. 115–120.
4. Ноцик А. І. Адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 6. С. 111–115.
5. Ноцик А. І. Напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 365–369 (Республіка Польща).
6. Ноцик А. І. Аналіз нормативно-правових засад організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні. *Київський часопис права*. 2024. № 1. С. 191–195.
7. Ноцик А. І. Особливості адміністративних процедур державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 332–334.

8. Ноцик А. І. Новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2024. № 67. С. 21–23.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Ноцик А. І. Новітній зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади. *Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (Київ, 15–16 лют. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 117–120.

10. Ноцик А. І. Правові питання розуміння добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень в адміністративному праві України. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (Київ, 13–14 берез. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 131–133.

11. Ноцик А. І. Сучасна система принципів організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади. *Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (Київ, 7–8 лют. 2024 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2024. С. 71–73.

БЛАНК**соціологічного опитування громадян щодо проблем функціонування територіальних громад в Україні**

Шановний респонденте! Вашій увазі надається бланк соціологічного опитування щодо проблем функціонування територіальних громад в Україні. Опитування є анонімним, відповідно просимо Вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати відповідь – наприклад, «Так» або «Ні» у графі навпроти шляхом постановлення позначки (наприклад, «+», або «V»). Результати Вашої активної громадянської позиції буде використано для оптимізації функціонування територіальних громад в Україні.

Дякуємо Вам за участь!

Як Ви оцінюєте рівень залученості громадян до процесу прийняття рішень місцевою владою в Україні?			
Відмінний	Добрий	Задовільний	Незадовільний
Чи вважаєте Ви, що місцеве самоврядування ефективно використовує наявні ресурси для розвитку громади?			
Так, завжди	Так, але інколи з труднощами	Недостатньо ефективно	Взагалі неефективно
Чи задоволені Ви якістю надання публічних послуг у Вашій громаді?			
Задоволений	Нейтрально	Незадоволений	Повністю незадоволений
Як часто Ви стикаєтеся з випадками непрозорості або корупції в діях місцевої влади?			
Так, часто	Так, інколи	Зрідка	Ніколи
Визначте основну проблему функціонування територіальних громад в Україні?			
Неналежне ресурсне забезпечення	Інституційна слабкість	Нерівномірний розвиток	Важко відповісти

РЕЗУЛЬТАТИ

соціологічного опитування громадян України щодо проблем функціонування територіальних громад в Україні

Вибірковим анкетуванням було охоплено 615 респондентів. Час проведення анкетування – перший квартал 2024 року. 15% респондентів відмовилися відповідати на питання з причин браку часу та роздратованості, викликані складною ситуацією в державі.

Як Ви оцінюєте рівень залученості громадян до процесу прийняття рішень місцевою владою в Україні?			
Відмінний	Добрий	Задовільний	Незадовільний
35%	31%	24%	10%
Чи вважаєте Ви, що місцеве самоврядування ефективно використовує наявні ресурси для розвитку громади?			
Так, завжди	Так, але інколи з труднощами	Недостатньо ефективно	Взагалі неефективно
11%	29%	45%	15%
Чи задоволені Ви якістю надання публічних послуг у Вашій громаді?			
Задоволений	Нейтрально	Незадоволений	Повністю незадоволений
32%	25%	31%	12%
Як часто Ви стикаєтеся з випадками непрозорості або корупції в діях місцевої влади?			
Так, часто	Так, інколи	Зрідка	Ніколи
15%	26%	42%	17%
Визначте основну проблему функціонування територіальних громад в Україні?			
Неналежне ресурсне забезпечення	Інституційна слабкість	Нерівномірний розвиток	Важко відповісти
63%	8%	20%	9%

ПРОЄКТ

ЗАКОНУ КРАЇНИ

Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо форм державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад**Верховна Рада України п о с т а н о в л я є :**

І. Внести до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст.91) такі зміни:

– внести зміни до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та викласти її в такій редакції:

«Стаття 9. Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад

1. Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну, правову та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.

2. Інформаційно-просвітницьку та організаційну підтримку добровільному об'єднанню територіальних громад та приєднанню до об'єднаних територіальних громад забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

3. Методичну підтримку 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 розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, житлової політики, інші органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.».

– внести зміни до статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та викласти її в такій редакції:

Стаття 11. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області

1. Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, 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 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 законом.

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.

2. 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, області.

3. 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 України.

4. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації.».

II. Цей закон набирає чинності з дня його опублікування.

**Голова
Верховної Ради України**

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо форм державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад»

1. Обґрунтування потреби ухвалення акта

Стаття 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яка визначає форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад, є недосконалою, з наступних причин: 1) у ч. 1 ст. 9 вказано «інформаційно-просвітницька підтримка», а в ч. 2 ст. 9 вказано «інформаційно-просвітницьке сприяння»; 2) у ч. 1 ст. 9 вказано «методична підтримка», а в ч. 3 ст. 9 вказано «методичне забезпечення»; окрім того, методичну підтримку територіальним громадам надає не тільки Міністерство розвитку громад та територій України, але інші суб'єкти, хоча в законодавстві вказано лише про Мінрегіон; також є помилки у формуванні статусу Мінрегіону, яке визначене старим положенням; 3) ч. 4 ст. 9 обмежено стосується форм державної підтримки, доцільно було б перенести її до ст. 11 «Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області».

2. Мета законопроекту

Метою і завданням законопроекту є вдосконалення та приведення у відповідність застарілих норм спеціалізованого закону щодо форм державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Законопроектом пропонується внести такі зміни й доповнення до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст.91) такі зміни:

– внести зміни до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та викласти її в такій редакції:

«Стаття 9. Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад

1. Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну, правову та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.

2. Інформаційно-просвітницьку та організаційну підтримку добровільному об'єднанню територіальних громад та приєднанню до об'єднаних територіальних громад забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

3. Методичну підтримку 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 розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, житлової політики, інші органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.».

– внести зміни до статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та викласти її в такій редакції:

Стаття 11. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області

1. Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, 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 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 законом.

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.

2. 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, області.

3. 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 України.

4. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації.».

4. Стан нормативно-правової бази в зазначеній сфері правового регулювання

Регулювання правовідносин у зазначеній сфері здійснюється Конституцією України, законами України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про співробітництво територіальних громад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», іншими чинними

законодавчими та нормативними актами, на основі яких функціонують територіальні громади.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Ухвалення цього проекту Закону не потребує додаткових видатків державного бюджету.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків ухвалення законопроекту

Ухвалення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо форм державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад» дасть можливість на законодавчому рівні вдосконалити спеціалізоване законодавство стосовно форм державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

до законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо форм державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад»

Зміст положення (норми) чинного акта законодавства	Зміст положення (норми) проєкту акта
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст.91)	
<p style="text-align: center;">Стаття 9. Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад</p> <p>1. Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.</p> <p>2. 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.</p> <p>3. 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</p>	<p style="text-align: center;">Стаття 9. Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад</p> <p>1. Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну, правову та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.</p> <p>2. Інформаційно-просвітницьку та організаційну підтримку добровільному об'єднанню територіальних громад та приєднанню до об'єднаних територіальних громад забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.</p> <p>3. Методичну підтримку 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 розвитку місцевого самоврядування, територіальної</p>

<p>устрою, розвитку місцевого самоврядування.</p> <p>4. Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, 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 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 законом.</p> <p>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.</p>	<p>організації влади та адміністративно-територіального устрою, житлової політики, інші органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.</p>
<p>Стаття 11. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області</p> <p>1. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною</p>	<p>Стаття 11. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області</p> <p>1. Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, навколо населеного пункту,</p>

державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію Автономної Республіки Крим, області.

2. 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 України.

3. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації.

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 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 законом.

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.

2. 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, області.

3. 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

	<p>місцевого самоврядування, та затверджується Кабінетом Міністрів України.</p> <p>4. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації.</p>
--	--