

Ноцик А. І.,

аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОБРОВОЛЬНОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті визначено, що 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. Розкрито, що Європейська хартія місцевого самоврядування є міжнародно-правовим фундаментом права на місцеве самоврядування, що встановлює базові стандарти для організації та функціонування об'єднаних територіальних громад, гарантуючи їх легітимність. Зазначено, що 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. Визначено, 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. Розкрито, що 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).

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

Notsyk A. I. Analysis of the regulatory and legal principles of the organization and functioning of the voluntary united territorial community in Ukraine

Abstract. The article determines that the Constitution of Ukraine plays a key role in guaranteeing the legal foundations of the organization and functioning of a voluntary united territorial community, and defines the basic principles of local self-government, establishes the powers of territorial communities and provides them with resources. The Constitution of Ukraine also guarantees the legality of the activities of local self-government bodies and creates conditions for cooperation between communities. It was revealed that the European Charter of Local Self-Government is the international legal foundation of the right to local self-government, which establishes basic standards for the organization and functioning of united territorial communities, guaranteeing their legitimacy. It is noted that the European Charter of Local Self-Government is a powerful tool for the development of united territorial communities in Ukraine, which brings the Ukrainian system of local self-government closer to European standards, promotes the European integration of Ukraine and the development of cross-border cooperation. It was determined that the regulatory 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. It was revealed that the peculiarity of the regulatory and legal foundations of the organization and functioning of a voluntary united territorial community in Ukraine is their formation on: – the general idea of local self-government, which is established by international and constitutional norms; – specialization of the activities of local self-government bodies in Ukraine, which is determined by the laws

and by-laws of Ukraine; – specific conditions for the functioning of a separate territorial community, which are established as a result of the internal rule-making activity of the territorial community (adoption of internal documents, rules, conclusion of contracts, etc.).

Key words: *administrative center, administrative procedures, administrative-legal status, administrative-legal relations, budget, state support, voluntary united territorial community, local government, powers, order.*

Актуальність теми. 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 [12, с. 249].

Огляд останніх досліджень. 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. Малоокий, А. Матвієнко, Н. Мішина, В. Небелюк, С. Поляруш та інших.

Однак, діючі проблеми оптимізації використання ресурсів та надання якісних послуг на місцевому рівні в Україні підкреслюють актуальність наукових досліджень у сфері діяльності об'єднаних територіальних громад.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу теорії адміністративного права, нормативних основ та практичної діяльності суб'єктів права, здійснити аналіз нормативно-правових засади організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні.

Виклад основних положень. 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 голову, 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 проєктів 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 [5].

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 [4]. 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 [3, 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 [2].

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 [7].

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 [1].

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 [6].

Окремо слід виділити Закон України «Про органи самоорганізації населення» № 2625-III, що визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення [8].

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» [9];

– 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 [11];

– 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 [10].

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).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
3. 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.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Офіційний вісник України. 2015. № 24.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України 17.06.2014 № 1508-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 34. Ст. 1167.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України 07.06.2001 № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
8. Про органи самоорганізації населення: Закон України 11.07.2001 № 2625-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.
9. 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>
10. 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>
11. 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>
12. Звіздай О. В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 242-249.