

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

КИРИЧЕНКО ЮЛІЯ МИКОЛАЇВНА

УДК 342.25

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

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

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків - 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
Заслужений юрист України
Бандурка Олександр Маркович,
Харківський національний університет внутрішніх справ, професор кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Гетьман Євген Анатолійович,
Національна академія правових наук України,
головний науковий співробітник
відділу координації наукових досліджень;

доктор юридичних наук, професор
Миронюк Роман Вікторович,
Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, професор
кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності;

доктор юридичних наук, доцент
Дрозд Олексій Юрійович,
Національна академія внутрішніх справ,
начальник відділу докторантури та ад'юнктури.

Захист відбудеться 27 вересня 2019 р. о 9 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, вул. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, вул. Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий 26 серпня 2019 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. 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.

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 напряму 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.

Більш того, відсутність наукових розробок, недостатня обґрунтованість тих чи інших законодавчих пропозицій є підставою виникнення між різними рівнями влади протиріч у розумінні багатьох питань щодо їх організації та функціонування, що також негативно впливає на процес становлення повноцінного та самодостатнього місцевого самоврядування в Українській державі, особливо на тлі кардинальних політичних перетворень і подій на Сході України. Отже, розуміючи всю важливість і складність указаних проблем, постає питання про необхідність пошуку найбільш оптимальних напрямів їх вирішення.

Загальним проблемам функціонування та організації діяльності органів місцевого самоврядування було присвячено достатньо уваги з боку як вітчизняних, так і зарубіжних правників різних періодів: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Г. В. Барабашева, О. В. Батанова, Д. М. Бахраха, В. І. Борденюка, В. П. Гробою, В. М. Кампа, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, А. Р. Крусян, В. С. Куйбіди, В. Ф. Опришка, М. П. Орзіха, О. О. Петришина, М. О. Петришиної, М. В. Пітцика, В. С. Погорілка, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянініка, Ю. О. Тихомирова, А. Ф. Ткачука, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, А. О. Черемиса, А. І. Черкасова, К. Ф. Шеремета та ін.

Проблематиці адміністративно-правового забезпечення публічного регулювання в різних сферах суспільного життя присвячено наукові праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, О. П. Гетманець, Є. А. Гетьмана, І. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, О. В. Джафарової, О. Ю. Дрозда, А. Т. Комзюка, К. Б. Левченко, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, Р. В. Миронюка, О. М. Музичука,

Д. В. Приймаченка, О. Ю. Синявської, В. В. Сокурєнка, М. М. Тищенко, Р. В. Шаповала та інших вчених.

Окремі питання організації діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування за останні роки ставали предметом розгляду вченими у галузі адміністративного права, зокрема: Булина А. М. «Теорія, методологія і практика адміністративно-правового забезпечення формування та діяльності місцевої публічної влади в Україні» (2015 р.); Хоменко В. О. «Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» (2016 р.); Райнін І. Л. «Адміністративно-правові засади управління розвитком регіону» (2016 р.); Наумова К. І. «Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні» (2017 р.). Однак, зазначені наукові дослідження здебільшого мають некомплексний характер, вони стосуються лише окремих аспектів адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої влади. Разом з тим, наукові праці цих та інших учених мають важливу науково-практичну цінність, а рекомендації та висновки, викладені в них, стали для автора науковим фундаментом для вирішення мети та завдань, сформульованих у цьому дослідженні.

Не дивлячись на факт того, що сучасний стан теоретико-правового вивчення тематики дослідження забезпечений певними науковими працями, у нинішніх непростих умовах реформування органів місцевої влади саме адміністративно-правові засади функціонування органів місцевого самоврядування вимагають якіснішого та глибшого свого дослідження.

Таким чином, необхідність побудови ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні та визначення правового регулювання функціонування його органів та посадових осіб, недостатня розробленість теоретичних засад і недосконалість адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування обумовлюють актуальність глибокого й всебічного наукового дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в рамках реалізації Законів України: «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про засади державної регіональної політики», Указів Президента України: «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»», «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації», Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р. № 4–16 та відповідає Пріоритетним напрямкам наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016-2019 років, схваленим Вченою радою ХНУВС 23 лютого 2016 р. (протокол № 2), комплексним науково-дослідним темам Харківського національного університету внутрішніх справ: «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197), «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (номер державної реєстрації 0113U008189). Тема дисертаційного

дослідження затверджена Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 червня 2011 року (протокол № 6).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі систематизації існуючих наукових підходів, а також аналізу чинного законодавства і практики його реалізації визначити адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, коло публічно-правових відносин, які виникають у процесі організації та здійснення діяльності цими органами, і на цій основі виробити відповідну концепцію, а також пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення зазначених засад.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання:

- з'ясувати та оцінити ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та призначення місцевого самоврядування в Україні крізь призму дослідження становлення та розвитку основних наукових теорій (концепцій) про місцеве самоврядування;

- сформулювати загальнотеоретичне наукове визначення поняття «місьцеве самоврядування», розкрити його зміст як суспільно-політичного та правового феномену та виокремити його основні ознаки;

- виявити історико-правові закономірності становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні;

- визначити місце органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративного права, проаналізувати принципи та нормативно-правове забезпечення їх діяльності;

- охарактеризувати поняття та структуру адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, їх основні завдання, функції та методи діяльності як суб'єктів адміністративно-правових відносин;

- сформувати поняття делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та окреслити їх види;

- з'ясувати сутність юридичних гарантій діяльності органів місцевого самоврядування та особливості адміністративно-правового регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування;

- надати характеристику адміністративним актам органів місцевого самоврядування та адміністративним договорам в діяльності органів місцевого самоврядування як адміністративно-правовим інструментам їх діяльності;

- розкрити зміст організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування;

- поглибити розуміння поняття та ознак адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування та розглянути окремі їх види;

- виявити особливості надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг;

- розглянути проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та запропонувати шляхи їх розв'язання;

- визначити напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні;

– вивчити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та визначити можливості його використання в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення діяльності органами місцевого самоврядування.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом до аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування та їх адміністративно-правового статусу, зумовленим специфікою теми роботи, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту й юридичної форми.

За допомогою *методу тлумачення права* з'ясовується зміст норм, що становлять нормативну основу організації діяльності органів місцевого самоврядування. Шляхом використання *логіко-семантичного методу* поглиблено понятійний апарат, зокрема, з'ясовано сутність категорій «місцеве самоврядування», «принципи діяльності органів місцевого самоврядування», «адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування», «функції місцевого самоврядування», «компетенція органів місцевого самоврядування», «делеговані повноваження», «адміністративний акт органу місцевого самоврядування», «адміністративний договір», «адміністративна процедура в діяльності органів місцевого самоврядування» та визначено адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування (розділи 1, 2, 3, 4). *Системний метод* використовувався під час визначення місця органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративного права (підрозділ 1.3), завдань і функцій органів місцевого самоврядування (підрозділ 2.2) та дозволив визначити проблемні питання правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, а також розв'язати їх у межах сучасної національної правової системи. *Метод класифікації, групування та системно-функціональний метод* застосовано для визначення системи суб'єктів адміністративного права та місцевого самоврядування (підрозділ 1.3), з'ясування завдань, функцій, методів діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень (підрозділи 2.2, 2.3), а також адміністративних процедур та послуг в діяльності органів місцевого самоврядування (розділ 4). *Історико-правовий метод* допоміг розглянути закономірності формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 1.2). *Порівняльно-правовий метод* використано для дослідження особливостей зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та можливості його використання в Україні, а також для визначення теоретичних підходів до визначення тенденцій розвитку місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції (підрозділи 5.1, 5.2). *Методи аналізу і синтезу* застосовувались для визначення сучасного стану та напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні (підрозділ 5.1). *Структурно-логічний метод* допоміг з'ясувати окремі елементи адміністративно-правового статусу органів місцевого

самоврядування (розділ 2). *Індуктивний, дедуктивний, соціологічний та статистичний методи* застосовано для узагальнення та аналізу емпіричної інформації за тематикою дослідження (розділи 3, 4, 5).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження складають наукові праці дослідників у галузі теорії та історії держави і права, теорії управління, конституційного, муніципального та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних фахівців. *Нормативною основою* дослідження є Конституція України, кодифіковані акти, інші чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, міжнародно-правові договори та міжнародні документи. *Інформаційну базу* дослідження становлять політико-правова публіцистика, проекти нормативних актів, довідкові видання, статистичні матеріали. *Емпіричною базою* роботи стала практична діяльність органів місцевого самоврядування міст Вінниці, Запоріжжя, Києва, Львова, Миколаєва, Одеси, Рівного, Харкова, Чернігова тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в українській правовій науці комплексним монографічним дослідженням адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. У результаті проведеного дослідження обґрунтовано низку нових положень та висновків, які формують нові та розширюють існуючі наукові уявлення про сутність місцевого самоврядування, елементи адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, місце останніх серед суб'єктів адміністративного права, а також визначаються шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації. Найбільш значущі з них такі:

уперше:

- обґрунтовано положення, що адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні необхідно визначати з позицій регулюючої функції держави щодо реалізації територіальною громадою права вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, шляхом нормативного закріплення їх функціонування, а також делегування відповідних публічно-владних повноважень, із наділенням органів місцевого самоврядування відповідним адміністративно-правовим інструментарієм, необхідним для вирішення ключових проблем соціально-економічного розвитку територій та задоволення потреб-інтересів місцевих спільнот;

- доведено, що місцеве самоврядування є складним і багатоплановим соціально-політичним феноменом і правовим інститутом;

- сформульовано й обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, роботи сільських, селищних, міських голів, старост, постійних комісій місцевих рад, депутатів відповідних рад, а також організаційно-правових форм безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування;

- запропоновано шляхи збільшення можливості залучення місцевого населення до безпосереднього здійснення місцевого самоврядування за досвідом зарубіжних країн, що посилить вплив населення на діяльність органів місцевого

самоврядування у своєчасному та ефективному вирішенні останніми питань місцевого значення;

- визначено основні напрямки подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади та європейської інтеграції України;

- розроблено пропозиції та рекомендації щодо внесення змін до чинного законодавства України (законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національну поліцію», Податкового кодексу України, Бюджетного кодексу України тощо);

- аргументовано необхідність прийняття законів України: «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державно-владних повноважень», «Про юридичну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування», а також систематизації всього нормативного матеріалу, що стосується питань адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування;

удосконалено:

- 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 багатокомплексного 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;

- розуміння змісту та сутності принципів діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, під впливом яких створюються оптимальні організаційні умови для реалізації адміністративної нормотворчої та правозастосовчої роботи органами місцевого самоврядування, а також визначаються її способи, зміст та правова форма;

- характеристику сучасного стану нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування за субординаційною (ієрархічною) ознакою, що відображає юридичну чинність актів, які представлено у такій послідовності: політико-правові та нормативно-правові акти;

- наукову позицію про те, що передумовно статусними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування виступають адміністративно-правові норми та адміністративна правосуб'єктність; забезпечувальними статусними елементами – мета утворення та функціонування органів місцевого самоврядування, завдання, принципи та юридичні гарантії їх діяльності; основними статусними елементами – компетенція як предмет відання та сукупність їх адміністративних прав та обов'язків (делегованих повноважень) і відповідальність (компонент вторинний по відношенню до обов'язків);

- визначення низки теоретико-правових понять, які дозволяють скласти комплексну характеристику адміністративно-правового статусу органів місцевого

самоврядування, а саме: «функції», «компетенція», «предмети відання», «повноваження» органів місцевого самоврядування, а також «гарантії місцевого самоврядування»;

– розуміння сутності поняття «делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування» як правового явища, що характеризується декількома значеннями, зокрема, може розглядатися в якості: а) однієї з форм реалізації політико-правового інституту децентралізації публічної влади, зокрема переміщення владних повноважень із загальнодержавного та/або регіонального та/або місцевого рівня державного управління на рівень місцевого самоврядування; в) двосторонніх правових відносин, що виникають, змінюються або припиняються між державою в особі уповноважених виконавчих органів державної влади та органами місцевого самоврядування; г) форми співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка представлена комплексом дій та процедур організаційно-правового та матеріально-фінансового характеру, реалізація якої спрямована на підвищення ефективності та раціональності здійснення публічної влади на муніципальному рівні;

– поняття адміністративного акта органу місцевого самоврядування, під яким запропоновано розуміти юридичне волевиявлення суб'єкта місцевого самоврядування, нормативного або індивідуального характеру, прийняте в установленому порядку в межах компетенції органу місцевого самоврядування або його посадової особи, за допомогою якого вирішуються питання місцевого значення;

– аргументовано необхідність розробки та оприлюднення Типових статутів сільських, селищних, міських, а також об'єднаних територіальних громад, які міститимуть ретельно розроблені механізми місцевої демократії, в результаті чого статут стане ефективним засобом саморегуляції та самоуправління відповідної територіальної громади, зокрема, й об'єднаної територіальної громади;

– характеристику адміністративного договору та визначено його роль в діяльності органів місцевого самоврядування; обґрунтовано необхідність законодавчого регламентування адміністративного договору нормами матеріального права, зокрема, шляхом прийняття спеціального Закону України «Про адміністративні договори» та внесення відповідних змін до чинного законодавства;

– визначення дефініції «адміністративна процедура в діяльності органів місцевого самоврядування», її основних ознак та критеріїв класифікації; висунуті пропозиції щодо удосконалення правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування окремих видів адміністративних процедур;

набули подальшого розвитку:

– наукові положення про теоретичну обґрунтованість і застосування у сучасних умовах основних теорій (концепцій) місцевого самоврядування; проілюстровано відмінність між громадівською, державницькою та теорією муніципального дуалізму з точки зору системно-функціонального підходу щодо співвідношення та взаємозв'язку між окремими підсистемами публічної влади, зокрема місцевого самоврядування і держави;

– генезис інституту місцевого самоврядування на території України, в результаті чого запропоновано відповідну періодизацію;

– положення, які покладено в основу визначення характерних ознак, що притаманні представницьким та виконавчим органам місцевого самоврядування як суб'єктам адміністративно-правових відносин;

– обґрунтування теоретичної позиції про те, що під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування варто розуміти закріплену нормами адміністративного права сукупність прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, їх завдань, функцій, предметів відання, юридичних гарантій діяльності та відповідальності, які обумовлені їх місцем і роллю у системі місцевого управління, територіальними межами управлінської діяльності, характером взаємовідносин із жителями територіальної громади, органами державної влади, їх посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин;

– науковий погляд на систему основних принципів, які покладено в основу делегування публічно-владних повноважень, а саме: законності; гласності, відкритості та прозорості; добровільності; децентралізації; субсидіарності; належної матеріальної, фінансової та організаційної забезпеченості; обґрунтованості та доцільності; підконтрольності та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед жителями територіальної громади; недопущення переделегування; доступності до високоякісних адміністративних послуг;

– положення про класифікаційний розподіл за цільовою ознакою спеціальних (юридичних) гарантій місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб у процесі здійснення ними управлінської діяльності на такі групи: 1) гарантії-реалізації; 2) гарантії-охорони; 3) гарантії-захисту;

– розуміння взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади; з'ясовано необхідність чіткого розподілу сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, визначення способів забезпечення реалізації зазначених повноважень; запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів шляхом створення власних виконавчих органів районними та обласними радами;

– теоретичне обґрунтування можливості та необхідності удосконалення організації влади на місцевому рівні, створення повноцінної та ефективної системи місцевого самоврядування; визначення першочергових заходів щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – як основа для подальших розробок та поглиблення існуючих уявлень про сутність, правову природу інституту місцевого самоврядування та публічно-правових відносин, які виникають у процесі організації діяльності органів місцевого самоврядування (*акт впровадження в науково-дослідну діяльність Кримінологічної асоціації України від 16.05.2019*);

– правотворчій сфері – у процесі вдосконалення норм адміністративного законодавства, а також при підготовці експертно-аналітичних матеріалів відповідними Комітетами Верховної Ради України;

– правозастосовній діяльності – з метою підвищення ефективності

практичної діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (довідка про впровадження результатів роботи в діяльність Харківської обласної ради від 10.12.2018; акт впровадження результатів роботи в діяльність Северодонецької міської ради від 18.03.2019; акт впровадження результатів роботи в діяльність Сахновщинської селищної ради від 25.03.2019; акт впровадження результатів роботи в діяльність Харківського регіонального відділення Асоціації міст України від 15.04.2019);

– навчальному процесі – положення й висновки дисертації знайшли застосування при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Фінансове право», «Податкове право», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін (акт впровадження в навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 25.06.2019).

Апробація результатів дисертації. Результати проведеного дослідження, одержані узагальнення і основні висновки дисертації було оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах: «Молодь та культура: актуальні аспекти» (м. Алчевськ, листопад 2009 р.), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, червень 2010 р.), «Актуальні проблеми цивільного права» (м. Харків, травень 2011 р.), «Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин» (м. Суми, червень 2011 р.), «Цивільно-правове забезпечення розвитку економіки України» (м. Донецьк, листопад 2011 р.), «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Харків, червень 2013 р.), «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Запоріжжя, листопад 2013 р.), «Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського союзу» (м. Херсон, червень 2014 р.), «Актуальні проблеми правового забезпечення господарської діяльності в Україні» (м. Харків, березень 2015 р.), «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні» (м. Ужгород, травень 2018 р.), «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, грудень 2018 р.).

Публікації. Основні результати дослідження викладено у тридцяти семи публікаціях, серед яких: одна монографія, двадцять одна стаття, опублікована у наукових фахових юридичних виданнях України, чотири статті – у наукових виданнях інших держав, одинадцять тез наукових доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань, предмету і логіки дослідження дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, які включають вісімнадцять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 510 сторінок. Список використаних джерел складається з 740 найменувань і займає 74 сторінки, додатки розміщено на 15 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми дисертації, визначено її

зв'язок із науковими програмами, планами та темами, розкрито мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, його методи, наукову новизну, підкреслено практичну важливість висновків, одержаних у результаті проведеного дослідження, узагальнено результати роботи і подано відомості про публікації автора за темою дисертації.

Розділ 1 «Методологічні засади дослідження органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права» складається з п'яти підрозділів, в яких проаналізовано ступінь наукової розробленості проблеми визначення поняття та призначення місцевого самоврядування в Україні; історичні аспекти формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні; органи місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративного права, принципи їх діяльності, а також нормативно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та визначення місця в ньому адміністративного законодавства.

У підрозділі 1.1. «Ступінь наукової розробленості проблеми визначення поняття та призначення місцевого самоврядування в Україні» розглядається поняття та призначення місцевого самоврядування в Україні крізь призму дослідження становлення та розвитку таких основних наукових теорій (концепцій) про місцеве самоврядування: громадівської, державницької та теорії муніципального дуалізму (громадівсько-державницької), аналіз яких дозволив визначити місцеве самоврядування як складний і багатоплановий соціально-політичний феномен і правовий інститут, а також виокремити основні його ознаки.

Обґрунтовано, що функціональне призначення місцевого самоврядування полягає в тому, що воно гарантує право і реальну здатність територіальним громадам, як його первинним суб'єктам, безпосередньо або через певну сукупність форм (видів) територіальної самоорганізації та діяльності громадян самостійно, під власну відповідальність здійснювати самоуправління в межах закону і вирішувати ключові проблеми соціально-економічного розвитку територій та задовольняти потреби-інтереси місцевих спільнот. Водночас, створюючи оптимальні умови для наближення влади до населення, відповідно, гнучку систему територіального управління, що пристосована до місцевих умов та особливостей, місцеве самоврядування вимагає зі свого боку належного рівня організаційного, матеріально-фінансового, нормативного забезпечення, завдяки якому стане можливим вирішення існуючих справ місцевого значення відповідних територіальних громад.

У підрозділі 1.2. «Історико-правовий огляд формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні» проаналізовано історико-правові закономірності становлення та розвитку місцевого самоврядування на теренах України та виділено такі значні етапи для його формування у сучасному вигляді.

Особливістю першого періоду (IX століття – до середини XIV століття) визначено те, що у ці часи, відповідно до норм звичаєвого права, зароджувалися й розвивалися вітчизняні форми територіального місцевого самоврядування, в основі яких знаходився рід та суверенна громада, одночасно з утворенням держави східнослов'янських племен на українських землях Київської Русі.

Другий період (середина XIV століття – до першої половини XIX століття) характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами

західноєвропейської організації самоврядування, внаслідок повного чи часткового проникнення норм Магдебурзького права в українських містах, які закріплювали можливість самоврядних органів самостійно здійснювати адміністративно-правове регулювання на відповідній адміністративно-територіальній одиниці та бути автономними від держави.

Третій період (перша половина XIX століття – початок XX століття) характеризувався русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування (у вигляді міських дум у містах, сільських товариств у селах, а пізніше – земських установ) під час перебування України у складі Російської імперії та Австро-Угорщини. У своїй більшості українські міста лише формально отримували автономію на здійснення державної політики та реалізацію заходів на місцевому рівні у різних сферах (військовій, фінансовій, судовій тощо). Надання реальної незалежності самоврядним територіальним органам від органів центральної влади не відбулося через намагання самодержавства зберегти недоторкану політичну систему. І хоча процес русифікації розпочався наприкінці XVII століття, свого кульмінаційного моменту він досяг у XIX столітті та на початку XX століття.

На четвертому періоді (1917–1930 роки) відбуваються спроби побудувати українську модель місцевого самоврядування (на західноукраїнських землях у 1920–1930 рр.) під час відродження української державності як результат взаємодії Генерального секретаріату і Директорії Української Народної Республіки. Вперше українське місцеве самоврядування на законодавчому рівні було визнано складовою частиною демократичного конституційного ладу, а Основним Законом УНР закріплено принцип його організаційної самостійності та децентралізації, як такий, що надавав місцевому населенню право самостійно обирати колегіальні органи влади, які мали компетенцію займатися не лише бюджетними, політичними й економічними питаннями, а також установлювати нормативи щодо користування природними ресурсами певного регіону УНР.

П'ятий (радянський) період (1931–1990 роки) характеризувався низьким рівнем дієвості та правової спроможності органів місцевого самоврядування і повним підпорядкуванням вищестоящим державним органам управління, що було обумовлено реалізацією принципу «демократичного централізму», який позбавляв будь-якої автономності влади на місцях.

Шостий період (1991–2013 роки) відзначається проголошенням незалежності України, впровадженням процесу переходу до демократичної системи управління і визнанням місцевого самоврядування на конституційному рівні. Значну роль на цьому етапі відіграло прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», які не лише закріплювали правовий статус органів управління на муніципальному рівні, а також забезпечили деконцентрацію органів державної влади.

Сьомий період (2014 рік – теперішній час) безпосередньо пов'язаний з євроінтеграційними процесами, вибір яких було здійснено нашою державою у 2014 році. Цей період відмічається активним втіленням в життя заходів, спрямованих на реалізацію адміністративно-територіальної реформи в Україні (реформи з децентралізації) і формуванням зовсім нової, оптимальної моделі вітчизняного місцевого самоврядування, виходячи з основоположних міжнародних

муниципальних норм та стандартів. Підкреслюється значущість останнього етапу еволюції інституту місцевого самоврядування у сучасних умовах переходу до децентралізації державного управління, періодизація якого міцно пов'язана з оновленням нормативно-правової бази для його функціонування відповідно до європейських муниципальних норм та стандартів.

У підрозділі 1.3. «Органи місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративного права» розглядається система суб'єктів адміністративного права та визначається місце в ній органів місцевого самоврядування.

Здійснено комплексний аналіз законодавства України та наукових думок щодо визначення таких загальнотеоретичних понять як: «суб'єкт права», «суб'єкт правовідносин», «суб'єкт адміністративного права», «адміністративно-правові відносини», що має суттєве методологічне значення для дисертаційного дослідження. Виокремлено характерні риси та ознаки, що притаманні суб'єкту адміністративного права.

Доведено, що органи місцевого самоврядування як суб'єкти владних повноважень, при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, виконують публічно-владні управлінські функції шляхом реалізації нормотворчих, контрольних, координаційних, дозвільних, реєстраційних, організаційно-розпорядчих повноважень, тобто здійснюють публічне адміністрування на відповідному адміністративно-територіальному рівні, керуючись нормами адміністративного права.

Встановлено, що представницьким та виконавчим органам місцевого самоврядування як суб'єктам адміністративно-правових відносин притаманні такі характерні ознаки: 1) є організаційно відокремленим і персоніфікованим суб'єктом публічної адміністрації, що має чітко визначений територіальний масштаб діяльності, відповідну фінансово-матеріальну базу і систему службової підпорядкованості; 2) нормативно-правовим шляхом наділені компетенцією владно-розпорядчого характеру; 3) характеризуються специфічним адміністративно-правовим статусом для реалізації наданої законом сукупності прав та обов'язків державно-владного характеру з метою реалізації публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; 4) під час реалізації власних і делегованих повноважень приймають публічно-владні (юридично обов'язкові) рішення і здійснюють інші юридично значимі дії; 5) наявність міцних взаємозв'язків з іншими суб'єктами адміністративного права.

Підрозділ 1.4. «Принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права» присвячений дослідженню основоположних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як форми організації та функціонування публічної влади на місцевому рівні. Визначено, що принципи діяльності органів місцевого самоврядування виступають підґрунтям і основним орієнтиром для реалізації всієї нормотворчої і правозастосовчої діяльності місцевих органів влади. Маючи загальнообов'язковий, імперативний і загально значимий характер, вони складають фундамент для існування системи місцевого самоврядування, охоплюють всі аспекти діяльності її органів, визначають весь

комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі їх організації та функціонування.

Принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права поділено на дві групи: 1) організаційні; 2) функціональні.

Встановлено, що 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.

У підрозділі 1.5. «Нормативно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування та місце в них адміністративного законодавства» надається характеристика сучасного стану нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування за субординаційною (ієрархічною) ознакою, що відображає юридичну чинність актів, які представлено у такій послідовності: політико-правові та нормативно-правові акти.

Визначено, що політико-правові акти є програмними, стратегічно-концептуальними для побудови системи місцевого самоврядування і визначення основних засад діяльності його органів на сучасному етапі державотворення (Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року). Політико-правові акти передбачають прийняття низки законодавчих і нормативно-правових актів, спрямовані на впорядкування адміністративно-територіального устрою, чіткого розмежування компетенції між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, забезпечення останніх необхідними ресурсами – фінансовими, кадровими, інфраструктурними, і визначення системи контролю, як елементу їх відповідальності.

До нормативно-правових актів віднесено Конституцію України, міжнародно-правові акти (імперативного та рекомендаційного характеру), закони України, підзаконні нормативно-правові акти (укази Президента України, постанови Верховної Ради України, акти Верховної Ради України та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, акти центральних та місцевих органів виконавчої влади, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування), акти органів судової влади.

Правову основу діяльності органів місцевого самоврядування складає досить розгалужена система законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які мають комплексний характер, оскільки містять норми як фундаментальних галузей права, так і галузей права суміжного змісту: конституційного, адміністративного, цивільного, земельного, екологічного, бюджетного, податкового тощо. Процедурні та процесуальні норми адміністративного права відіграють суттєву роль у діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації. Регулятивна та охоронна функція норм адміністративного законодавства полягає у регулюванні суспільних відносин, що формуються у ході забезпечення органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, самоврядного управління економікою, соціально-культурним і адміністративно-політичним розвитком, а також у процесі внутрішньої організації органів місцевого самоврядування.

Розділ 2 «Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування» містить п'ять підрозділів, в яких визначаються поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, досліджуються основні завдання, функції та методи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, поняття та види делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, юридичні гарантії функціонування органів місцевого самоврядування та особливості їх відповідальності.

У підрозділі 2.1. «Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування» досліджено теоретико-методологічні засади сутності й змісту адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Вихідне значення для повноцінного розуміння адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, з'ясування внутрішнього змісту його структури мало дослідження правових явищ більш загального порядку, таких як: «правовий статус», «правове положення», «правовий стан», «адміністративно-правовий статус», а також висвітлення питань про загальноприйняті класифікаційні розподіли правового статусу за неоднорідними критеріями (за суб'єктами права, за характером (внутрішнім змістом), за галузевою ознакою).

Доведено, що такий вид загально-правового статусу за галузевою ознакою як «адміністративно-правовий статус» визначає правове положення суб'єкта права в адміністративно-правовій сфері суспільного життя відповідно до норм адміністративного права, завдяки якому визначаються межі його управлінської діяльності щодо інших фізичних чи юридичних осіб і держави, окреслюється його роль та місце в системі суб'єктів адміністративного права.

Обґрунтовано, що структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, принципи, функції, предмети відання, адміністративні права та обов'язки, юридичні гарантії діяльності та юридична відповідальність. Серед них виокремлено основні статусні елементи (компетенція як предмет відання та сукупність їх адміністративних прав та обов'язків (повноважень) і відповідальність) та забезпечувальні статусні елементи (мета утворення та функціонування органів місцевого самоврядування, завдання, принципи та юридичні гарантії їх діяльності). Водночас, до передумовно статусних елементів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зараховано адміністративно-правові норми та адміністративну правосуб'єктність. Визначальними рисами названих елементів виокремлено: врегульованість нормами адміністративного права, їх самостійність (кожний з них має своє власне призначення), інваріантність (стабільність) у часі, взаємозв'язок і взаємозалежність один від одного.

У підрозділі 2.2. «Основні завдання, функції та методи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права» проаналізовано зміст понять «завдання», «функція», «компетенція», «предмети відання» і «повноваження», які в переважній більшості не розмежовуються між собою ані законодавцем, ані окремими науковцями і застосовуються для позначення основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування.

Під функціями органів місцевого самоврядування запропоновано розуміти основні напрями їх діяльності, що закріплені нормами діючого законодавства різної юридичної сили, втілення яких напряму залежить від завдань та мети участі названих органів як суб'єктів владних повноважень в управлінні економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю, шляхом застосування ними наданих законом самоврядних і делегованих повноважень.

Характерними особливостями функцій органів місцевого самоврядування виділено наступні: 1) вони є найбільш загальними і постійними напрямками муніципальної (самоврядної) діяльності територіальних громад та утворених ними органів; 2) формулюються та реалізуються, виходячи із змісту тих завдань, які входять до кола питань місцевого значення; 3) поєднують місцеві та загальнодержавні інтереси; 4) міцно взаємопов'язані та взаємообумовлені природою, роллю і соціальним призначенням місцевого самоврядування у державі і суспільстві; 5) деталізуються у повноваженнях органів місцевого самоврядування, 6) спрямовані на зміцнення засад конституційного ладу держави і розвиток локальної демократії, забезпечення належного рівня реалізації місцевим населенням своїх прав, свобод та законних інтересів, їх захисту в позасудовому та судовому порядкух.

Обґрунтовано позицію про те, що органам місцевого самоврядування, як суб'єктам владних повноважень, притаманно виконувати такі загальні функції управління як: прогнозування, планування, регулювання, організації, координації, обліку та контролю. Разом із тим, такі функції як кадрову, матеріально-технічну, інформаційну, фінансову (бюджетну), методично-документальну слід розглядати в

якості допоміжних (додаткових) функцій управління, які також здійснюються органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

З'ясовано, що під компетенцією місцевого самоврядування варто розуміти встановлену нормами Основного Закону України, а також іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами сукупність прав та обов'язків (повноважень) і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування. При цьому предмет відання як структурний елемент поняття «компетенція» є способом юридичного позначення тих сфер громадського життя, що визначаються як предмет владних дій органу місцевого самоврядування.

Відзначено, що категорія «повноваження органів місцевого самоврядування» охоплює сукупність прав і обов'язків, що знаходяться у нерозривній єдності та взаємоузгодженості, якими відповідно до Конституції та законів України наділені суб'єкти місцевого самоврядування, що визначають їх вид і міру впливу на суспільні відносини на відповідному територіальному рівні з метою задоволення законних інтересів і потреб місцевого населення. Доведено, що повноваження є головним юридичним засобом, необхідним для здійснення покладених на органи місцевого самоврядування завдань та функцій у межах певної адміністративно-територіальної одиниці, які спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади і пов'язані з її потребами та інтересами.

Проаналізовано основні методи діяльності органів місцевого самоврядування, як способи і прийоми практичної реалізації завдань і функцій названих органів шляхом організаційно-розпорядчого впливу уповноважених суб'єктів у межах їх компетенції на поведінку й суспільну діяльність керованих об'єктів. Встановлено, що органи місцевого самоврядування, виступаючи як учасники адміністративно-правових відносин, використовують у своїй управлінській діяльності методи, які прирівнюються до правових та організаційних засобів та способів, які застосовуються органами виконавчої влади в межах правових форм з метою здійснення своїх повноважень.

У підрозділі 2.3. «Поняття та види делегованих повноважень органів місцевого самоврядування» визначено, що делеговані повноваження органів місцевого самоврядування представлені комплексом державно-владних повноважень органів виконавчої влади, що віднесені законом до їх компетенції, які надаються на добровільній основі виконавчим органам місцевого самоврядування з обов'язковим супроводженням фінансових та матеріальних ресурсів, що необхідні для належної реалізації їх завдань та функцій з метою підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади загалом.

Аргументовано, що делегування повноважень повинно здійснюватися з дотриманням принципів: законності, гласності, відкритості та прозорості; добровільності; децентралізації; субсидіарності; належної матеріальної, фінансової та організаційної забезпеченості; обґрунтованості та доцільності, підконтрольності та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; недопущення переделегування; доступності до високоякісних публічних послуг.

Запропоновано авторську класифікацію делегованих повноважень, спираючись на існуючі наукові погляди щодо систематизації делегованих повноважень, а також нормативні положення діючого законодавства у зазначеній сфері: 1) за суб'єктами реалізації делегованих повноважень: а) місцевими державними адміністраціями; б) органами місцевого самоврядування; 2) за видом нормативно-правового акта встановлення делегування повноважень: а) законодавче; б) договірне; 3) за строком реалізації делегованих повноважень: а) тимчасові; б) безстрокові; 4) за методом правового регулювання: а) імперативні; б) диспозитивні; 5) за об'єктами (сферами) делегування повноважень: а) у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; б) в галузі бюджету, фінансів і цін; в) у сфері управління комунальною власністю; г) в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; д) у галузі будівництва; е) сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; є) у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; ж) у сфері соціального захисту населення; з в галузі зовнішньоекономічної діяльності; і) в галузі оборонної роботи; к) у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою; л) у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб; м) у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Встановлено недосконалість адміністративно-правового регулювання інституту делегування повноважень: відсутність злагодженого алгоритму надання та реалізації делегованих повноважень; недостатньо чітко визначення кола суб'єктів делегування; неефективність системи контролю та відповідальності за реалізацією делегованих повноважень; дублювання делегованих повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; безсистемність в розподілі делегованих повноважень, яка приводить до неузгодженості і недостатньої ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Звернуто увагу на те, що законодавчо закріплених делегованих повноважень органів виконавчої влади наданих органам місцевого самоврядування залишається й досі набагато більше, ніж самоврядних, що значно впливає на послаблення реалізації принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

З метою оптимізації адміністративного законодавства у контексті правової регламентації інституту делегованих повноважень доведено необхідність прийняття профільного законодавчого акта «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державно-владних повноважень», який дозволив би визначити однотайні підходи щодо вирішення питань стосовно встановлення загального механізму делегування повноважень: систематизацію делегованих повноважень (за способом делегування; за суб'єктом делегування; за територіальною основою здійснення делегованих повноважень; за часовими параметрами, відповідно до яких делегуються повноваження); врегулювання процедури передачі фінансових та/або матеріальних ресурсів на виконання делегованих повноважень; визначення порядку реалізації та контролю за здійсненням делегованих повноважень; встановлення порядку укладання договорів

про делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади тощо.

У підрозділі 2.4. «Юридичні гарантії функціонування органів місцевого самоврядування» проведено комплексний законодавчий аналіз та узагальнення існуючих у спеціальній юридичній літературі наукових точок зору з питань визначення поняття, мети та ознак таких категорій, як: «гарантії місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб», «гарантії прав місцевого самоврядування», «гарантії діяльності місцевого самоврядування». Доведено, що названі явища не розмежовуються і визначаються у науковій літературі через встановлену законодавством сукупність умов і засобів організаційного, правового та соціального характеру, які забезпечують реальну можливість фактичної реалізації та захисту прав та обов'язків органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Встановлено, що сучасну систему гарантій діяльності органів місцевого самоврядування утворюють: а) загальні гарантії; б) юридичні (спеціальні) гарантії. З'ясовано, що юридичні гарантії управлінської діяльності місцевого самоврядування визначаються реальною поведінкою його виконавчих органів, їх нормотворчою, розпорядчо-виконавчою діяльністю, у процесі якої забезпечується реалізація делегованих повноважень для досягнення закладеної в цих гарантіях мети. Вивчено та охарактеризовано загальні ключові властивості, які притаманні юридичним гарантіям управлінської діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування: нормативність, доцільність, пріоритетність, обґрунтованість, формальна визначеність, системність, цілеспрямованість, безперервність дії, значущість, забезпеченість адміністративними та адміністративно-процесуальними нормами.

Визначено, що існування юридичних гарантій управлінської діяльності органів місцевого самоврядування обумовлено нагальною потребою у забезпеченні нормального розвитку адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування (гарантії-реалізації), а, з іншого, – розраховані на атипові ситуації, пов'язані з наявністю загрози (гарантії-охорони) чи вчиненням правопорушення у зазначеній сфері (гарантії-захисту).

У підрозділі 2.5. «Особливості адміністративно-правового регулювання відповідальності органів місцевого самоврядування» наголошено на тому, що відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування у загальному вигляді характеризується багатоаспектністю, оскільки виступає одночасно, як: 1) основний принцип місцевого самоврядування; 2) структурний елемент правового статусу місцевого самоврядування; 3) одна із спеціальних гарантій реальності місцевого самоврядування. Подвійна природа органів місцевого самоврядування (як елемента громадянського суспільства і як елемента механізму публічного управління) свідчить про дуалістичну природу відповідальності, оскільки органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть її і перед жителями територіальної громади, і перед державою.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування залишається одним з проблематичних з точки зору його юридичного змісту. Це пояснюється тим, що юридична відповідальність, будучи комплексним державно-правовим охоронним інститутом, поєднує за

предметною ознакою неоднакові за своєю природою правові норми різних галузей права (конституційні, адміністративні, муніципальні, цивільні, трудові, кримінальні тощо).

Встановлено, що сутність юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування розкривається завдяки її характерним ознакам: а) формальна визначеність правовими нормами та обов'язковість для органів місцевого самоврядування; б) настає за скоєння протиправне, винне діяння (дію або бездіяльність) органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, яке спричинило або створило загрозу спричинення моральної та/або матеріальної шкоди суспільним відносинам у сфері місцевого самоврядування; в) її наслідками є застосування законодавчо визначених обмежень особистого, організаційного або майнового характеру по відношенню до владного суб'єкта.

Визначено шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування: по-перше, необхідно систематизувати національне законодавство з питань юридичної відповідальності в окремому законодавчому акті «Про юридичну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування»; по-друге, з метою реалізації реального і дієвого впливу жителів територіальної громади на органи місцевого самоврядування потрібно закріпити у підзаконних нормативних актах, насамперед, у Типових статутах територіальної громади, окремі положення, які б не дублювали законодавчі норми, а конкретизували і детально роз'яснювали систему підстав, видів юридичної відповідальності і правових санкцій для кожного з них, визначали перелік процедур притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Розділ 3 «Адміністративно-правові інструменти діяльності органів місцевого самоврядування» містить три підрозділи, які присвячено дослідженню адміністративних актів органів місцевого самоврядування, адміністративних договорів у діяльності муніципальних органів влади, а також організаційно-правовим формам діяльності органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.1. «Адміністративні акти органів місцевого самоврядування» проаналізовано зміст юридичних конструкцій: «нормативно-правовий акт», «правовий акт управління», «рішення», «управлінське рішення», «акт місцевого самоврядування», «адміністративний акт органу місцевого самоврядування», в результаті чого було встановлено загальні риси адміністративних актів органів місцевого самоврядування, а також з'ясовано властивості окремих їх видів. Сформульовано специфічні ознаки адміністративного акта органу місцевого самоврядування.

Зроблено висновок про те, що акти органів місцевого самоврядування утворюють єдину систему правових актів, які діють в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що дозволило визначити їх місце в системі українського законодавства, упорядкувати та класифікувати їх розмаїття за багатьма критеріями (за юридичними властивостями, за суб'єктами нормотворчості, за часом дії, за способом прийняття, за формою тощо).

Особливу увагу приділено характеристиці нормативних та ненормативних (індивідуальних) адміністративних актів органів місцевого самоврядування.

З'ясовано, що нормативні акти місцевого самоврядування належать до єдиної системи нормативно-правових актів України, за юридичною природою вони є підзаконними нормативно-правовими актами, яким притаманні загальні риси останніх, в той же час, їм властиві й специфічні ознаки, зумовлені конституційною природою місцевого самоврядування, серед яких виділено наступні: 1) метою прийняття таких нормативних актів є вирішення питань місцевого значення; 2) обмежена сфера дії таких актів територією та колом осіб; 3) ієрархічність нормативних актів органів місцевого самоврядування; 4) особлива процедура скасування цих норм. Під індивідуальним адміністративним актом органів місцевого самоврядування дисертантом запропоновано розуміти рішення (розпорядження) органу місцевого самоврядування, яке видане в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, що виражає його волю, адресований певним суб'єктам і спрямовано на регулювання конкретної життєвої ситуації, та тягне виникнення, зміну або припинення конкретних правовідносин.

У підрозділі наголошено на тому, що особливе місце в системі нормативних актів місцевого самоврядування займає статут відповідної територіальної громади, яким регулюється значна кількість процедур безпосередньої демократії. Обґрунтовано думку, що для проведення ефективної реформи децентралізації, яка відбувається сьогодні в Україні, та розвитку демократії на локальному рівні, вкрай важливим є ухвалення якісних статутів відповідних територіальних громад. Статут має стати ефективним засобом саморегуляції та самоуправління територіальної громади, зокрема, й об'єднаної територіальної громади, що допоможе регламентувати відносини як між окремими громадами, що об'єднались, так і між громадою та органами місцевої державної влади.

Наголошено, що суттєво підвищити роль статутів територіальних громад, усунути недоліки чинних статутів та стимулювати процес їх ухвалення всіма територіальними громадами дозволить розробка та оприлюднення Типових статутів сільських, селищних, міських, а також об'єднаних територіальних громад.

У підрозділі 3.2. *«Адміністративні договори в діяльності органів місцевого самоврядування»* уточнено сутність інституту адміністративного договору, визначено його роль у практичній діяльності органів місцевого самоврядування.

Підкреслено, що юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є актом застосування норм права, у результаті чого реалізуються функції публічної влади. Особливістю адміністративних договорів у діяльності органів місцевого самоврядування є те, що вони, як і сама діяльність муніципальних органів, є договорами організаційного характеру. В якості обов'язкової (основної) ознаки адміністративного договору визнається участь владного суб'єкта, яким може бути орган державної виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи або суб'єкт, який наділений делегованими владними повноваженнями.

Дослідження теорії адміністративного договору та особливостей публічно-правових відносин за участю органів місцевого самоврядування, уможливило зробити наступні висновки: 1) діяльність органів місцевого самоврядування на практиці реалізовується за допомогою конкретних методів та в конкретних формах,

однією з яких є адміністративний договір; 2) обов'язковим суб'єктом адміністративних договірних відносин за участю органу місцевого самоврядування має бути сам орган місцевого самоврядування або його посадова особа, наділена законом владними повноваженнями для їх реалізації в публічних інтересах; 3) сторони в адміністративному договорі перебувають не в однаковому становищі, оскільки за владним суб'єктом зберігаються повноваження управлінського характеру, хоча він і несе певні зобов'язання перед іншою стороною; 4) орган місцевого самоврядування в адміністративному договорі постає як суб'єкт публічного права; 5) метою адміністративного договору в діяльності органів місцевого самоврядування є реалізація інтересів територіальної громади; 6) підставою укладення адміністративного договору є адміністративно-правовий акт; 7) адміністративний договір не може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін; 8) спірні питання відносно укладення, виконання, припинення, скасування адміністративного договору або визнання його нечинним, вирішуються в адміністративному або судовому порядку.

Наголошено, що у практичній діяльності органів місцевого самоврядування під час застосування інституту адміністративних договорів постійно виникають проблемні питання стосовно їх реалізації. Саме тому на перший план висувається необхідність законодавчого регламентування адміністративного договору нормами матеріального права, оскільки договір за своєю сутністю є саме матеріально-правовою категорією, натомість сьогодні поняття адміністративного договору містить лише процесуальне законодавство, у зв'язку з чим потребує розробки й прийняття спеціальний Закон України «Про адміністративні договори».

Обґрунтовано необхідність внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, доповнити статтю 1 щодо визначення основних термінів, що використовуються в цьому законі, або навіть окремою статтею щодо закріплення поняття адміністративного договору в діяльності органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.3. «Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування» детальному аналізу піддано форми діяльності органів місцевого самоврядування.

Серед організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування виділено та охарактеризовано: сесії сільських, селищних, міських рад; засідання постійних комісій місцевих рад; засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад; робота сільських, селищних, міських голів, старост; робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади; організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян; місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання.

Підкреслено, що основною організаційно-правовою формою роботи сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення), районних, обласних рад є сесія – сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій.

Розглянуто поняття «сесія», її сутність, порядок скликання та проведення, визначено основні повноваження головуєчого на пленарному засіданні сесії місцевої ради. Визначено, що сесія не є окремою процедурою, сесія – це певний період часу, протягом якого відповідна рада реалізує свої повноваження як

представницький орган місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення, а пленарні засідання слід розглядати лише як складову частину сесії відповідної місцевої ради. Складовою сесії є засідання постійних комісій відповідної ради, які можуть бути чергові та позачергові, відкриті та закриті.

Доведено, що все більшого розповсюдження набувають виїзні засідання постійних комісій відповідних рад. Підкреслюючи досить значну роль їх проведення у вирішенні нагальних проблем населення на місцевому рівні, автором наголошено на впровадженні такої практики не лише в межах окремої територіальної громади, а закріплення на законодавчому рівні обов'язкового проведення таких виїзних засідань постійних комісій хоча б 1 раз на рік. Це сприятиме активізації діяльності місцевих рад, а також дозволить глибше вивчати проблеми, що турбують населення, та своєчасно їх вирішувати.

До організаційної форми роботи посадових осіб органів місцевих рад віднесено роботу з населенням, що проявляється у двох формах: безпосередній (прийом громадян; розгляд звернень громадян; звіт посадових осіб перед територіальною громадою; інформування про свою діяльність через засоби масової інформації) та опосередкованій (через помічників, референтів, громадські приймальні, депутатський корпус, органи самоорганізації населення тощо).

Сукупність організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад умовно поділено на такі групи: сесійні та позасесійні, індивідуальні та колективні, правові та організаційні, форми роботи в місцевій раді та у виборчому окрузі тощо.

Окрему увагу приділено таким організаційно-правовим формам реалізації функцій та повноважень депутата на сесії місцевої ради, як депутатський запит і депутатське запитання.

Встановлено, що формами безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є місцеві вибори та референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання, органи самоорганізації населення, здійснення яких вимагає свого удосконалення та внесення відповідних змін до чинного законодавства України. У цьому контексті наголошено на тому, що скликати загальні збори мають право не лише органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, які в цьому не завжди зацікавлені, а також члени територіальної громади в особі ініціативної групи чисельністю не більше 30 осіб, яка має зареєструватися у відповідному виконавчому комітеті без обмежень та перешкод. Для підготовки проведення загальних зборів слід відводити достатньо часу, наприклад, для міст з населенням більше 50 тисяч – не менше трьох місяців. Обґрунтовано необхідність доповнити чинне законодавство нормою, яка б встановлювала дисциплінарну та адміністративну відповідальність, як за навмисне перешкоджання проведенню загальних зборів членів територіальної громади, так і за відмову в сприянні їх проведенню.

Відзначено, що органи самоорганізації населення також є організаційно-правовою формою безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. Місцева рада керує процесом створення і, деякою мірою, діяльності органів самоорганізації населення, що також досить часто постає «камнем спотикання» під час створення органу самоорганізації. Відносно вирішення цього проблемного на практиці питання слід усунути участь та

погодження створення органів самоорганізації населення. Це право необхідно передати мешканцям громади за заявою не менше 10% від осіб, що проживають, або з представництва: одна особа з квартири. При цьому слід надати право передачі голосу сусіду із засвідченням довіреності у нотаріуса, у виконавчому комітеті місцевої ради або депутатом місцевої ради відповідного округу із засвідченням його підпису відповідною радою (останній випадок дозволить підвищити відповідальність депутата за свою діяльність).

Розділ 4 «Адміністративні процедури та послуги в діяльності органів місцевого самоврядування» містить три підрозділи, в яких визначаються поняття, ознаки, види адміністративних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування, окреслюється їх значення та роль, а також досліджуються проблемні питання надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг.

У підрозділі 4.1. *«Поняття, ознаки та види адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування»* встановлено, що в діяльності органів місцевого самоврядування адміністративна процедура посідає одне з ключових місць, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне адміністрування, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття відповідних актів. Переважна більшість таких справ має безконфліктний характер та спрямована на реалізацію забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб, що не пов'язано з юрисдикційною діяльністю органів місцевого самоврядування.

Надано перелік основних ознак, притаманних дефініції «адміністративна процедура», запропоновано авторське визначення останньої, а також розглянуто її співвідношення з поняттями «адміністративний процес» та «адміністративне провадження».

Встановлено, що з метою забезпечення законності, повноти, своєчасності та ефективності здійснення органами місцевого самоврядування адміністративних процедур вони повинні ґрунтуватись на таких засадах, як: 1) вільний доступ до публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування; 2) право бути почутим та право на допомогу протягом здійснення адміністративної процедури; 3) доцільність здійснення конкретної адміністративної процедури; 4) обґрунтовані строки проведення адміністративної процедури; 5) надання суб'єкту адміністративної процедури права доступу до матеріалів справи, на підставі яких буде прийнято рішення, як результат адміністративної процедури; 6) обов'язкове обґрунтування результату адміністративної процедури.

З'ясовано, що проблема правового регулювання на рівні закону здійснення адміністративних процедур як органами місцевого самоврядування, так й іншими органами публічної влади залишається й досі невирішеною. У дослідженні аргументовано необхідність прийняття спеціального Закону України «Про адміністративні процедури», який дозволить визначити загальні засади здійснення адміністративних процедур органами публічної адміністрації, уніфікувати ключові терміни та спростити низку адміністративних процедур, що здійснюються органами публічної влади, об'єктивно покращити процес здійснення цих процедур, а також забезпечити належну реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів

приватних осіб, виконання ними обов'язків у відносинах з органами публічної влади.

Підрозділ 4.2. «Значення і роль окремих адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування» складається з трьох пунктів, в яких розглянуто адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у галузі житлово-комунального господарства та містобудування, у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, а також у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

У пункті 4.2.1. «Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у галузі житлово-комунального господарства та містобудування» визначено, що одним із найважливіших напрямів діяльності органів місцевого самоврядування є їх участь в реалізації житлово-будівничої політики держави.

Відмічено, що наразі законотворець допускає концентрацію в одного і того ж муніципального органу одночасно організаційно-управлінських, погоджувально-координаційних, нормовстановлюючих та контрольно-наглядових повноважень у галузі житлово-комунального господарства та будівництва. Їх реалізація відбувається за законодавчо встановленими процедурами (нормотворчими, дозвільними, реєстраційними, контрольно-наглядovими, координаційно-погоджувальними), яким притаманні публічність, нормативність, індивідуальний характер, формальна визначеність, особлива цільова спрямованість, специфічний суб'єктний склад і особливий предмет правовідносин. Це сприяє задоволенню житлово-будівничих інтересів територіальних громад, оскільки встановлює порядок здійснення та забезпечення будівельної діяльності та діяльності у сфері житлово-комунального господарства, визначає процес створення та функціонування об'єктів нерухомості різного призначення для забезпечення збалансованого розвитку підвідомчої території.

У пункті 4.2.2. «Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища» з'ясовано, що адміністративну процедуру органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин складає порядок реалізації владних повноважень, передбачений нормами адміністративного та земельного права, що визначає «взірець» поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень у галузі земельних відносин і завершується прийняттям адміністративного акта і зверненням його до виконання. Внутрішню сутність такої процедури також складає алгоритм дій фізичних і юридичних осіб (суб'єктів права власності на землю) як учасників земельних відносин щодо виконання покладених на них адміністративним та земельним законодавством суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Досліджено порядок здійснення органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища таких адміністративних процедур як: нормотворчі, правозастосовно-сервісні, установчі, організаційно-дозвільні, контрольно-наглядovі адміністративні процедури.

Доведено, що у процесі вирішення проблем з охорони навколишнього природного середовища важливу роль відіграють наступні методи: функціональне зонування територій (особливо міських), збереження та раціональне використання

природних компонентів. Здійснюючи адміністративно-процедурну діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища, органи місцевого самоврядування можуть використовувати соціально-економічні заходи щодо захисту довкілля: політику цін, кредити, штрафи, створення програм, адміністративні санкції тощо.

У пункті 4.2.3. «Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» розглянуто основні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування у зазначеній сфері та визначено адміністративні процедури, через здійснення яких реалізуються повноваження у цій галузі.

Наголошено, що в межах проведення реформи публічної влади в Україні шляхом її децентралізації необхідним є прийняття окремого закону, який не лише передбачатиме право органів місцевого самоврядування на створення муніципальної поліції, а й забезпечить реальну здатність виконання відповідними органами місцевої влади передбаченого законодавством про місцеве самоврядування власного (самоврядного) повноваження щодо створення муніципальної поліції на термін повноважень місцевої ради для реалізації однієї з головних функцій місцевого самоврядування – забезпечення законності та правопорядку, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян у межах відповідного населеного пункту. При цьому посада керівника муніципальної поліції має бути виборною, як і посада сільського, селищного, міського голови, що збільшить його відповідальність перед територіальною громадою.

Аргументовано необхідність розповсюдити норму щодо періодичності звітування прокурорів на відкритому пленарному засіданні відповідної ради і на керівників органів Національної поліції та внести відповідні зміни до чинного законодавства України. Зокрема, доповнити ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію», яка визнає принципом діяльності поліції відкритість та прозорість, нормою, яка запровадить інформування керівниками органів Національної поліції на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, не менш як двічі на рік про стан забезпечення правопорядку на відповідній території та результати діяльності органів поліції шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних; доповнити і п. 40 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» нормою щодо періодичності одночасного інформування на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради прокурорами та керівниками органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території двічі на рік; передбачити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» проведення відкритих зустрічей не лише з керівниками територіальних органів Національної поліції, а й керівниками територіальних органів прокуратури та Служби безпеки України.

У підрозділі 4.3. «Особливості надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг» адміністративна послуга органів місцевого самоврядування розглядається як діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, яка спрямована на реалізацію передбачених законодавством України владних повноважень, що здійснюється за ініціативою фізичних та

юридичних осіб, з метою реалізації їх прав, свобод і законних інтересів, офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт.

Ознаками адміністративних послуг визначено: 1) адміністративні послуги є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом їх надання (орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги); 2) підставою надання адміністративних послуг є закон; 3) передумовою надання адміністративних послуг є виключно волевиявлення фізичної або юридичної особи; 4) результатом надання адміністративної послуги є адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи, яка звернулася до владного суб'єкта за отриманням відповідної послуги.

Встановлено, що більшість видів адміністративних послуг в Україні покладається на центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи та місцеві державні адміністрації. Надання адміністративних послуг органами регіонального самоврядування взагалі майже не передбачено, а головною проблемою надання адміністративних послуг і досі постає їх територіальна віддаленість від більшості населення, зокрема, сіл та селищ.

Акцентовано увагу, що потребує вирішення на законодавчому рівні й проблема дублювання функцій і повноважень органів влади різного рівня шляхом чіткого їх розмежування як між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, так і між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Крім того, потребує упорядкування та унормування оплата за адміністративні послуги, а також має бути запроваджений дієвий механізм контролю законності та якості надання адміністративних послуг, їх відповідності чинному законодавству України. Аргументовано, що надання послуг, у тому числі й адміністративних, громадянам та юридичним особам має бути прерогативою і провідною функцією саме органів місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт з місцевим населенням.

Розділ 5 «Шляхи удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування» присвячено визначенню напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні, вивченню зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та можливості його використання в Україні.

У підрозділі 5.1. *«Вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні»* відмічено, що метою сучасного реформування місцевого самоврядування має стати, передусім, забезпечення його здатності самостійно вирішувати питання місцевого значення за рахунок власних коштів, тобто територіальні громади повинні бути наділені більшими ресурсами, внутрішніми резервами для виконання завдань та функцій, покладених на них діючим законодавством щодо вирішення питань місцевого значення.

Доведено, що для підвищення ефективності роботи місцевих органів влади

слід скасувати багатоланковість, здійснивши, перш за все, реформу адміністративно-територіального устрою держави, у чому і зроблено перший крок з прийняттям Закону України «Про об'єднанні територіальні громади» (станом на листопад 2018 року в Україні створено 874 об'єднаних територіальних громад).

Підкреслено, що самого укрупнення територіальних одиниць недостатньо для здійснення дієвої реформи публічної влади. У межах децентралізації має бути встановлений баланс між владою на місцях, скорочена кількість чиновників і багатоланковість управління, переглянута структура влади на регіональному рівні (необхідно удосконалити, обмежити або навіть повністю скасувати залежність регіонального самоврядування від районних та обласних державних адміністрацій).

З'ясовано, що складовою реформування влади в Україні передбачено розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, а також між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Вбачається за необхідне передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування, на найближчий до людей рівень влади, а виконавчій владі залишити лише право контролю та нагляду за законністю.

Для досягнення мети створення повсюдного, самодостатнього місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів слід також, з одного боку, розширити повноваження місцевого самоврядування, з іншого, – скоротити кількість повноважень, делегованих їм державою.

Наголошено на тому, що держава має сприяти розвитку місцевого самоврядування шляхом передачі йому всієї повноти повноважень у всіх сферах організації життєдіяльності людини з одночасною передачею фінансових ресурсів у вигляді власних доходів. Це не лише розширить фінансову базу органів місцевого самоврядування, а також надасть можливість ефективно здійснювати місцеву політику щодо виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування законодавством України.

Підкреслено необхідність внесення суттєвих змін до Бюджетного кодексу України в частині додаткового встановлення власними доходами місцевого самоврядування: 100 % податку на доходи фізичних осіб; 50 % рентної плати за спеціальне використання води; 10 % податку на додану вартість; 25 % податку на прибуток підприємств всіх форм власності, окрім комунальної, що розташовані на території відповідної громади.

Доведено, що додатковою проблемою місцевого самоврядування виступає недостатній освітній рівень працівників та велика плінність кадрів. Саме тому підкреслено важливість вирішення питань стосовно підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів для цих органів, а також надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування та залучення чиновників місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до програм з підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування.

У підрозділі 5.2. «Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та можливості його використання в Україні» досліджено світові системи (моделі) місцевого самоврядування,

законодавче забезпечення організації та діяльності органів місцевого самоврядування іноземних держав, визначено можливості використання зарубіжного досвіду функціонування органів місцевого самоврядування в Україні.

Встановлено, що одним із визначальних елементів державної організації сучасних країн є місцеве самоврядування, важливою основою якого в будь-якій державі є його фінансова незалежність. У різних державах світу конституційно-правове регулювання питань муніципального самоврядування не є однаковим. Так, конституціями деяких держав із федеративним устроєм місцеве самоврядування регламентується досить докладно (наприклад, Австрія, Бразилія, Мексика), у деяких говориться про нього лише поверхнево (ФРН), а інші взагалі не згадують про муніципальне управління на федеративному рівні, покладаючи регулювання питань місцевого самоврядування на суб'єктів федерації (Австралія, Канада, США, Швейцарія).

Відмічається, що в цілому законодавство про органи місцевої влади континентальних європейських держав прагне до кодифікації: законодавчою основою місцевого управління є або класичний кодекс (Кодекс комун 1977 р. і Загальний кодекс територіальних співтовариств у Франції, що прийшов на зміну в 1996-2000 р.р.) або загальний закон, що систематично викладає базові положення з організації місцевого управління (наприклад, Муніципальний закон 1976 р. в Фінляндії, Комунальний закон 1927 р. в Бельгії тощо). Країни з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування віддають перевагу окремим законам та іншим актам.

Аналіз зарубіжного досвіду створення та організації діяльності місцевих органів влади дозволив констатувати, що вибір того чи іншого підходу до формування цих органів впливає і на рівень гарантування місцевого самоврядування. Зазвичай, представницькі органи місцевої влади, обираються населенням загальними прямими виборами. Хоча зустрічаються випадки, коли члени представницького органу місцевого рівня призначаються органами виконавчої влади вищого рівня (наприклад, Таїланд).

З метою удосконалення національної системи влади на місцях, а також наближення моделі місцевого самоврядування нашої держави до міжнародних стандартів, з урахуванням зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності муніципальних органів визначено такі основні напрямки подальшого розвитку організації місцевого самоврядування в Україні: 1) поширення принципу децентралізації публічної влади з обов'язковим урахуванням принципів субсидіарності, правової, організаційної та фінансової автономії, а також повсюдності місцевого самоврядування; 2) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на регіональному рівні зі створенням власних виконавчих органів обласними та районними радами; 3) чітке розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади; 4) ліквідація місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади з одночасним запровадженням посади префекта для представництва інтересів держави на місцях та здійснення нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; 5) надання широких повноважень органам місцевого самоврядування щодо

самостійного визначення ними основних напрямків своєї діяльності у вирішенні питань місцевого значення; 6) можливість збільшення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування окремих адміністративно-територіальних одиниць в конкретних сферах суспільної діяльності для реалізації завдань, що стоять перед органами місцевої влади, а також розширення повноважень місцевих органів влади після спливу певного періоду часу (за досвідом Іспанії); 7) посилення фінансових гарантій місцевого самоврядування шляхом децентралізації фінансових ресурсів, закріплення власних джерел доходів місцевого самоврядування, а також визнання місцевих рад єдиними суб'єктами розпорядження місцевими бюджетами, власними фінансовими та матеріальними ресурсами, зокрема, майном і землею, в межах певної адміністративно-територіальної одиниці; 8) запровадження норми до виборчого законодавства України, відповідно до якої виборцями можуть бути не тільки громадяни України, а і громадяни інших держав, які постійно проживають в межах відповідного територіального виборчого округу (за досвідом Франції); 9) збільшення можливості залучення місцевого населення до безпосереднього здійснення місцевого самоврядування, зокрема, шляхом впровадження норми, відповідно до якої органи місцевого самоврядування мають обов'язково розглянути заяву, підписану певною кількістю жителів відповідної територіальної громади (за досвідом Німеччини), народної законодавчої ініціативи на місцевому рівні, а також можливість ініціювання територіальною громадою здійснення інспектування управління місцевих підприємств уповноваженими на те особами (за досвідом Японії), що посилить вплив населення на діяльність органів місцевого самоврядування у своєчасному та ефективному вирішенні останніми питань місцевого значення.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукової проблеми щодо визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, тенденцій і напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування на основі аналізу законодавства України та практики його реалізації, вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності муніципальних органів та теоретичного осмислення численних наукових праць. У результаті проведеного дослідження сформульовано та обґрунтовано низку нових концептуальних висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі.

1. Ґрунтуючись на аналізі основних теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, визначено, що місцеве самоврядування слід розглядати як складний і багатоплановий соціально-політичний феномен і правовий інститут, якому притаманні такі основні ознаки: 1) воно є однією з форм народовладдя, відповідно виступає специфічним способом організації влади, що належить територіальній громаді для здійснення певних державно-управлінських повноважень та функцій; 2) є однією з основоположних засад правової,

демократичної держави, громадянського суспільства та є однією з форм їх функціонування; 3) виступає правом та реальною здатністю відповідних територіальних громад самостійно, а також через органи місцевого самоврядування під власну відповідальність і в межах закону вирішувати питання життєдіяльності місцевого населення із врахуванням загальнополітичного курсу держави; 4) має подвійну (гібридну) природу функціонування місцевого самоврядування: виступає самостійною підсистемою публічної влади і водночас підсистемою громадянського суспільства; 5) наділяється власною самоврядною та делегованою державою компетенцією; 6) первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада – фізичні особи, що постійно мешкають, працюють на чітко визначеній території чи адміністративно-територіальній одиниці і характеризуються наявністю внутрішніх зв'язків між її членами, колективною свідомістю і спільними інтересами.

2. На підставі історико-правового аналізу становлення та розвитку місцевого самоврядування на теренах України виокремлено значні етапи його формування у сучасному вигляді, а саме: 1) від часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях до часів феодальної роздробленості (IX століття – до середини XIV століття); 2) період європеїзації (в основі якої були норми Магдебурзького права) та козацької держави (середина XIV ст. – до першої половини XIX ст.); 3) період русифікації місцевого самоврядування в Україні (перша половина XIX ст. – початок XX ст.); 4) період українізації місцевого самоврядування, початком якого слід вважати проголошення Української Народної Республіки (1917-1930 роки); 5) період перебування українських земель у складі СРСР, на протязі якого радянська модель місцевого самоврядування була вмонтована в єдину систему централізованого апарату державного управління (1931-1990 роки); 6) період відродження вітчизняного місцевого самоврядування та закріплення демократичних засад його організації й функціонування на конституційному та законодавчому рівнях у суверенній та незалежній Україні (1991-2013 роки); 7) сучасний євроінтеграційний період пов'язаний зі створенням нової оптимальної моделі місцевого самоврядування у сучасних умовах переходу до децентралізації державного управління (2014 рік – теперішній час).

3. Наголошено, що вся діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється в межах адміністративно-правових відносин, зокрема, організація виборів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, старост, розподіл обов'язків між органами місцевого самоврядування, посадовими особами, контроль за виконанням власних та делегованих повноважень, прийняття адміністративних актів і т. ін., що вказує на те, що органи місцевого самоврядування діють в системі суб'єктів адміністративного права.

4. Аргументовано позицію, що надаючи визначення принципам місцевого самоврядування слід використовувати словосполучення «нормативні правила» або «нормативні засади». Маючи загальнообов'язковий, імперативний і загально значимий характер, вони складають фундамент для існування системи місцевого самоврядування, охоплюють всі аспекти діяльності її органів, визначають весь комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі організації і функціонування органів місцевої публічної влади.

5. Зазначено, що в Україні відбувається активне впровадження європейських

муніципальних стандартів та правил до національного законодавства, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування та сприяє прийняттю ними науково обґрунтованих державно-владних рішень, спрямованих на вирішення нагальних питань у різних сферах життєдіяльності місцевої громади, що виникають на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Акцентовано увагу на тому, що подальше результативне проведення адміністративно-територіальних і регіональних реформ, впровадження конструктивного соціального партнерства між центром і територіями неможливе без оновлення відповідної нормативно-правової бази у зазначеній сфері, яке потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансово-матеріальної, адміністративної автономності місцевого самоврядування і розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою, спираючись на принципи субсидіарності, децентралізації та залучення громадян до прийняття управлінських рішень. Адже особлива мета та сфера діяльності органів місцевого самоврядування обумовлює побудову унікальної системи нормативно-правової бази, до якої входять різні за юридичною силою та природою походження законодавчі джерела.

6. Визначено, що адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування становить закріплену нормами адміністративного права сукупність прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, їх завдань, функцій, предметів відання, юридичних гарантій діяльності та відповідальності, які обумовлені їх місцем і роллю в системі місцевого управління, територіальними межами управлінської діяльності, характером взаємовідносин із членами територіальної громади, органами державної влади, їх посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин.

7. Обґрунтовано, що весь спектр і діапазон напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі, що ними реалізовується і у процесі публічного адміністрування, достатньо широкий. Значний обсяг функцій органів місцевого самоврядування, закріплений законодавцем, є продовженням комплексу функцій, які визначені за виконавчо-розпорядчими органами державної влади. Доведено, що органи місцевого самоврядування, будучи суб'єктами публічного управління, відповідно до мети їх утворення та функціонування, а також завдань та функцій, здійснюють управлінську діяльність у вигляді керівництва економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною галуззю на певній адміністративно-територіальній ділянці і несуть за неї відповідальність.

З'ясовано, що організаційно-розпорядчі методи (адміністративні методи управління) є універсальними для діяльності державних органів, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Як правило, вони пронизують усі суспільні відносини управлінського характеру, що складаються під час виконавчої і розпорядчої діяльності органів місцевого самоврядування. Організаційно-розпорядчі методи, зараховуючи до себе сукупність організаційних впливів на різних рівнях управління у неоднакових формах свого вираження, обов'язково повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам і розпорядженням вищих органів управління. До особливостей адміністративних методів варто зарахувати прямий вплив на

керований об'єкт шляхом визначення його повноважень; односторонній вибір суб'єктом управління мети, завдань, порядку і строків їх виконання об'єктом; матеріально-ресурсного забезпечення; умов виконання завдань на кожному окремому етапі; обов'язковість виконання правових актів (рішень, розпоряджень тощо), невиконання яких тягне за собою застосування певного виду юридичної відповідальності.

8. Концентровано увагу на тому, що участь органів місцевого самоврядування в адміністративно-правових відносинах обумовлена наявністю у них делегованих повноважень, що надані органами виконавчої влади і гарантовані державою, і виступають в якості головного юридичного засобу, за допомогою яких органи місцевого самоврядування здійснюють завдання і функції щодо відповідної групи суспільних відносин і приймають владні (юридично обов'язкові) рішення, здійснюють інші юридично значимі дії.

Виділено характерні ознаки делегування повноважень на доктринальному рівні: 1) делегування повноважень неможливе без відповідних нормативно визначених підстав та вимог щодо даного способу надання повноважень; 2) делегуватися повноваження можуть лише такому суб'єкту, який має належну правосуб'єктність на одержання та реалізацію наданих повноважень; 3) делегування повноважень передбачає попередній дозвіл суб'єкта, що делегує, іншому – делегованому суб'єкту, реалізовувати повноваження, що належать до його компетенції; 4) делегуючий суб'єкт може надавати такі повноваження лише у межах своєї компетенції; 5) суб'єкт, який делегував повноваження, має право контролювати здійснення делегованих повноважень; 6) делегування повноважень передбачає обов'язкове надання матеріальних та фінансових ресурсів для їх ефективної реалізації; 7) делегуватися повноваження можуть на певний період часу або без зазначення точного строку; 8) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за неналежне виконання або невиконання делегованих повноважень.

9. Розвинуто положення, що під «гарантіями місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб» слід розглядати обумовлену закономірностями суспільного розвитку, нормативно закріплену систему взаємозалежних та взаємопов'язаних умов, засобів і способів забезпечення діяльності системи місцевого самоврядування, за допомогою яких відбувається реальна, ефективна, дієва та безперешкодна реалізація повноважень її суб'єктів щодо вирішення питань місцевого значення, а також надійна охорона та захист прав місцевого самоврядування.

10. Надано визначення юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням як позитивного, так і негативного її аспектів: як правовідносини, в яких на суб'єкта місцевого самоврядування (орган або посадову особу) покладається юридичний обов'язок здійснювати свої повноваження відповідно до вимог актів законодавства і суспільних потреб місцевого населення, а у випадку його порушення зазнавати негативних правових наслідків особистісного, організаційного чи майнового характеру.

11. Аргументовано, що адміністративний акт органу місцевого самоврядування є юридичним волевиявленням суб'єкта місцевого самоврядування,

нормативного або індивідуального характеру, серед специфічних ознак якого названо: 1) має підзаконний характер; 2) приймається (видається) органом місцевого самоврядування або його посадовою особою, тобто є юридичною формою волевиявлення органу місцевого самоврядування або його посадової особи; 3) має односторонній характер, тобто приймається відповідним владним суб'єктом і не залежить від волі осіб, на яких розповсюджується його дія; 4) спрямований на виникнення, зміну або припинення публічно-правових відносин; 5) виступає юридичним актом як публічного, так і індивідуального характеру у сфері муніципального управління; 6) виражає місцеві інтереси та приймається з метою вирішення питань місцевого значення; 7) має територіальне обмеження своєї дії, тобто діє на відповідній території, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування. Адміністративно-правові акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб мають відповідати таким вимогам як: законність, обґрунтованість, доцільність, ефективність та своєчасність.

12. Сформульовано поняття адміністративного договору як дво- або багатосторонньої угоди між суб'єктами владних повноважень, одним із яких є орган місцевого самоврядування або його посадова особа, або угоди між органом місцевого самоврядування та іншою особою (юридичною або фізичною), зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, що ґрунтується на волеузгодженні сторін договору, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері та укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

13. Обґрунтовано положення, що організація діяльності органів місцевого самоврядування, належне правове регулювання повноважень та форм їхньої діяльності мають вирішальне значення для управлінського впливу цих органів на суспільні відносини та забезпечення ефективного управління публічними справами на місцевому рівні, в межах яких мають бути реалізовані права і свободи людини, надані необхідні послуги населенню та забезпечений соціально-економічний розвиток відповідної території обслуговування. Головною передумовою виконання органами місцевого самоврядування завдань, покладених на ці органи законодавством України, є наділення муніципальних органів реальними повноваженнями. Однак, самого встановлення повноважень та визначення потенційної можливості органів місцевого самоврядування діяти певним чином, не завжди достатньо для ефективного вирішення питань місцевого значення. Важливим завданням постає використання відповідних організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, реалізації їх прав і обов'язків.

14. Наголошено, що однією зі складових адміністративної реформи на сучасному етапі є становлення та розвиток інституту адміністративних процедур, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування, до суттєвих ознак яких віднесено наступні: 1) особливий суб'єкт здійснення адміністративної процедури – орган місцевого самоврядування або його посадова особа, наділені владними

повноваженнями; 2) публічна сфера здійснення адміністративної процедури – адміністративні процедури здійснюються у сфері публічного адміністрування з урахуванням публічних інтересів; 3) нормативно врегульований порядок здійснення адміністративної процедури – встановлена нормами чинного законодавства послідовність вчинення дій її суб'єктами та учасниками; 4) індивідуальний характер застосування адміністративної процедури – прийняте рішення, як результат адміністративної процедури, стосується конкретних фізичних та юридичних осіб, що перебувають у правових відносинах з органом місцевого самоврядування; 5) має, як правило, позитивний (безспірний) характер адміністративної процедури – предметом індивідуальних адміністративних справ не виступають суперечки, спори фізичних та юридичних осіб, а результатом адміністративної процедури не є застосування заходів примусового характеру; 6) особлива мета адміністративної процедури – спрямованість на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 7) тягне за собою настання зовнішніх наслідків для суб'єктів адміністративної процедури, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування; 8) конкретний результат адміністративної процедури – прийнятий адміністративний акт органом місцевого самоврядування або його посадовою особою, який встановлює, змінює або припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин.

15. З'ясовано, що одним із основних критеріїв класифікації адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування є повноваження муніципальних органів, якими вони наділяються законодавством про місцеве самоврядування у відповідних сферах суспільного життя. Підкреслено, що в реальному житті не існує якихось особливих сфер управлінської діяльності, притаманних виключно органам місцевого самоврядування або таких, що є більш або менш важливі для суспільства. Разом з тим, аналіз практичної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні дозволив виділити певні сфери, які складають значну частку в діяльності органів місцевого самоврядування: житлово-комунальне господарство та містобудування; регулювання земельних відносин та охорону навколишнього природного середовища; забезпечення захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, громадської безпеки та охорони публічного порядку.

16. Аргументовано, що надання послуг, в тому числі й адміністративних, громадянам та юридичним особам має бути прерогативою і провідною функцією саме органів місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт з місцевим населенням. Враховуючи природу та сутність місцевого самоврядування, територіальні громади мають не лише право, а й реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого значення.

17. Конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, як підсумки дослідження, обґрунтовують необхідність:

- розширення повноважень місцевого самоврядування та, відповідно, скорочення кількості повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування державою (делеговані повноваження не повинні перевищувати 20 – 25 % від загальних повноважень виконавчих органів відповідних рад);

- запровадження порядку укладання договорів на виконання делегованих повноважень зі 100-відсотковим їх фінансуванням за рахунок державних бюджетних коштів;
- розмежування повноважень між різними рівнями місцевої влади на основі принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування; забезпечення правової та організаційної спроможності місцевого самоврядування на всіх його рівнях;
- зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають спиратися на власні доходи відповідної територіальної громади, а обсяг власних доходів повинен відповідати функціям та повноваженням місцевого самоврядування. Фінансова самостійність і спроможність територіальних громад вирішувати місцеві питання мають стати не декларацією, а непорушним правилом для органів державної влади всіх рівнів;
- реформування адміністративно-територіального устрою держави;
- запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів шляхом створення власних виконавчих органів районними та обласними радами;
- ліквідації місцевих державних адміністрацій і запровадження посади префекта з функціями здійснення контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- підвищення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами (зокрема, шляхом систематизації національного законодавства з питань юридичної відповідальності в окремому законодавчому акті «Про юридичну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування»);
- надання та всебічного забезпечення права на формування місцевої (муніципальної) поліції з питань охорони суспільного порядку на вулицях населених пунктів та дотримання екологічних норм;
- створення місцевих (муніципальних) судів у складі 3-х суддів на виборчій основі, на які буде покладено функції здійснення судочинства з таких питань місцевого значення, як екологічна безпека, житлово-комунальне господарство, містобудування, земельні відносини та ін., що збільшить довіру до суддів такого суду та розвантажить суди загальної юрисдикції;
- законодавчого забезпечення децентралізації публічної влади та реформування місцевого самоврядування шляхом: 1) прийняття Закону України «Про місцеві референдуми»; 2) зміни ролі та місця Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів місцевого самоврядування, зокрема, передбачити в законодавстві України обов'язковість прийняття Статуту для кожної територіальної громади, а для об'єднаних територіальних громад – ще й Статуту створеного старостата. Статут територіальної громади має затверджуватися місцевим референдумом, а відповідною радою – в порядку «консенсусу». Статут не має підлягати реєстрації в органах юстиції, оскільки це внутрішній документ територіальної громади; 3) внесення відповідних змін до законодавства про місцеве самоврядування, зокрема, до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного та Податкового кодексів України та ряду інших нормативно-правових актів щодо впровадження в Україні спроможного, самодостатнього,

ефективного місцевого самоврядування;

- наближення місцевого самоврядування до населення з метою появи довіри до муніципальних органів шляхом: 1) спрощення процедури формування органів самоорганізації населення, організації та проведення місцевих ініціатив та громадських слухань, оскільки існуюча процедура забюрократизована та потребує великої кількості узгоджень та збору підписів (в цьому випадку достатньо створення ініціативної групи та її узгодження); 2) передбачення звітування головної посадової особи перед відповідною територіальною громадою на кожному виборчому окрузі з охопленням не менш 20% його виборців, що зареєстровані на цій території; 3) спрощення процедури відставки секретаря відповідної ради у випадку невиконання ним своїх повноважень; 4) проведення виборів до представницького органу місцевого самоврядування виключно за мажоритарною системою для більшого наближення депутата місцевої ради до виборців, залишивши політичним партіям право висувати кандидатів у депутати місцевих рад. Окрім політичних партій, надати право висувати кандидатів у депутати трудовим колективам, зборам членів територіальної громади за місцем проживання, органам самоорганізації населення, а також запровадити можливість самовисування при зборі підписів виборців, що проживають у відповідному окрузі; 5) надання права головам відповідних територіальних громад ініціювати дострокове припинення повноважень депутатів за порушення законодавства, невиконання своїх обов'язків, втрату довіри шляхом таємного голосування на сесії відповідної ради двома третинами депутатів з наступним голосуванням у відповідному окрузі, а у випадку обрання депутата за списком політичної партії – за відзивом центрального органу партії, що його висунула; встановити норму, відповідно до якої за відставку депутата достатньо 25% голосів виборців при проведенні місцевого референдуму; 6) надання права місцевим радам самостійно встановлювати граничний вік службовців місцевого самоврядування, як і персональне продовження строку служби окремим працівникам, враховуючи їх професійні якості та компетентність.

18. Проведене дослідження досвіду місцевого самоврядування деяких зарубіжних країн надало можливість дійти висновку щодо наявності багатоманітності форм побудови та організації місцевого управління, а також законодавчого різноманіття забезпечення організації та діяльності органів місцевого самоврядування іноземних держав. Констатовано, що цей досвід викликає цікавість щодо його запозичення та впровадження в практику формування та організації місцевого самоврядування в Україні в межах реформування публічної влади, що наблизить Українську державу до створення повноцінного, самостійного, повсюдного, фінансово та економічно спроможного місцевого самоврядування та подальшого розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави з пріоритетом прав людини, в якій визнається і дійсно гарантується місцеве самоврядування.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографія:

1. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Константа, 2018. 524 с.

Статті у вітчизняних наукових фахових виданнях:

2. Кириченко Ю. М. Повноваження міського голови з питань організації роботи міської ради. *Наше право*. 2008. № 2 (ч. 2). С. 17 – 21.

3. Кириченко Ю. М. Організація роботи головної посадової особи територіальної громади міста з виборцями. *Наше право*. 2008. № 3. С. 34 – 38.

4. Кириченко Ю. М. Служба в органах місцевого самоврядування як самостійний вид публічної служби. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 42. С. 153 – 157.

5. Кириченко Ю. М. Правові засади здійснення судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Наше право*. 2009. № 3. С. 72 – 76.

6. Кириченко Ю. М. Участь територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. *Наше право*. 2009. № 4 (ч. 2). С. 18 – 21.

7. Кириченко Ю. М. Система місцевого самоврядування України: теоретичне визначення поняття та основних елементів. *Наше право*. 2010. № 2 (ч. 2). С. 30 – 36.

8. Кириченко Ю. М. Рівень економічної самостійності місцевого самоврядування в Україні. *Право і безпека*. 2010. № 4 (36). С. 85-89.

9. Кириченко Ю. М. Поширення Магдебурзького права та його особливості в містах України. *Форум права*. 2011. № 4. С. 361 – 366. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_4_59/

10. Кириченко Ю. М. Комунальна власність як джерело економічної самодостатності місцевого самоврядування. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4 (55). С. 336 – 343.

11. Кириченко Ю. М. Історія розвитку місцевого самоврядування України в ХХ ст. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. Серія право. 2012. № 1000. С. 70 – 75.

12. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 451 – 457. URL: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12kjmutv.pdf>.

13. Кириченко Ю. М. Реформування місцевого самоврядування в Україні: сутність та основні напрямки. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 247 – 250. URL: http://par.in.ua/2_2013/Kyrychenko.pdf.

14. Кириченко Ю. М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право», 2014. Вип. 24. Том 3. С. 59 – 62.

15. Кириченко Ю. М. Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Том 4. С. 195 – 200.

16. Кириченко Ю. М. Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у галузі будівництва. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 4. С. 255 – 259.

17. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові акти органів місцевого

самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Випуск 43. Т. 4. С. 123 – 126.

18. Кириченко Ю. М. Принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 68 – 71.

19. Кириченко Ю. М. Нормативно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування та місце в них адміністративного законодавства. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 5. С. 218 – 221. URL: http://www.pap.in.ua/5_2018/61.pdf

20. Кириченко Ю. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 41 – 47.

21. Кириченко Ю. М. Проблема сутності та видів функцій органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. Вип. 36. Т. 1. С. 63 – 66.

22. Кириченко Ю. М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 216 – 219. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2018/58.pdf

Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:

23. Кириченко Ю. Н. Степень научной разработанности проблемы по определению понятия и назначения местного самоуправления Украины. *Право и политика*. 2017. №3. С. 78 – 83. (Кыргызская Республика).

24. Кириченко Ю. Н. Органы местного самоуправления в системе субъектов административного права. *Право и политика*. 2018. № 1. С. 148 – 153. (Кыргызская Республика).

25. Кириченко Ю. М. Дослідження органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративного права через призму теорії місцевого самоврядування. *Jurnalul juridicnational: teorie și practică*. 2018. № 6 (34). С. 63 – 67.

26. Кириченко Ю. М. Історичний аспект формування та розвитку органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 6. С. 86 – 91.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

27. Кириченко Ю. М. Роль органів самоорганізації населення у підвищенні правової культури територіальних громад // Молодь та культура: актуальні аспекти: 36. ст. (Матеріали Всеукраїнської науково-методичної конференції). – Алчевськ: ДонДТУ, 2009. – С. 157 – 163.

28. Кириченко Ю. М. Система суб'єктів адміністративного права та місце в ній органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 5 червня 2010 р.) / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х.: ХНУВС, 2010. – С. 121 – 123.

29. Кириченко Ю. М. Проблеми визначення та реалізації права комунальної власності // Актуальні проблеми цивільного права: матеріали міжнародної науково-

практичної конференції (13-14 травня 2011 року). – Харків, 2011. – С. 237 – 241.

30. Кириченко Ю. М. Реформування в галузі бюджетних відносин як складова адміністративно-правової реформи в Україні // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин [Текст] : тези доповідей II Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 червня 2011 року) / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – С. 174 – 177.

31. Кириченко Ю. М. Муніципальні матеріально-фінансові ресурси – основа існування та розвитку місцевого самоврядування України // Цивільно-правове забезпечення розвитку економіки України : зб. тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Донецьк, 25 листопада 2011 року). / ред. кол. Є. В. Петров, Н. Г. Лукова, Г. А. Тимофієва. – Донецьк : Видавничий дім «Кальміус», 2011. – С. 121 – 125.

32. Кириченко Ю. М. Напрямки реформування місцевого самоврядування України // Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 08-09 червня 2013 року. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2013. – С. 51 – 52.

33. Кириченко Ю. М. Проблеми забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування // «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 22-23 листопада 2013 року. – Запоріжжя: У 2 частинах. Запорізька міська організація «Істина», 2013. – Частина 2. – С. 51 – 54.

34. Кириченко Ю. М. Щодо питання приведення законодавства України у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування // «Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського союзу»: Матеріали науково-практичної конференції, м. Херсон, 6-7 червня 2014 р. – Херсон, Видавничий дім «Гельветика», 2014. – С. 132 – 135.

35. Кириченко Ю. М. Комунальна власність – основа економічної самостійності місцевого самоврядування // Актуальні проблеми правового забезпечення господарської діяльності в Україні: матеріали круглого столу; м. Харків, 12 березня 2015 р. – Харків: ХНУВС, 2015. – С. 105 – 108.

36. Кириченко Ю. М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні // Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 11-12 травня 2018 р. – Ужгород: Ужгородський національний університет, 2018. – С. 52 – 55.

37. Кириченко Ю. М. Юридичні гарантії діяльності органів місцевого самоврядування в Україні // Теорія і практика сучасної юриспруденції: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 7-8 грудня 2018 р. – С. 90 -92.

АНОТАЦІЯ

Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – право). – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2019.

Досліджуються актуальні теоретико-методологічні, нормативно-правові та практичні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Розглянуто історичні закономірності формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні, визначено місце органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративного права, принципи та нормативно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування. Досліджено сутність та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Розглянуто адміністративні акти органів місцевого самоврядування, адміністративні договори в їх діяльності, а також організаційно-правові форми діяльності муніципальних органів влади в Україні. Розкриваються питання здійснення органами місцевого самоврядування адміністративних процедур та надання адміністративних послуг як форми діяльності органів місцевого самоврядування. Окреслюються напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні, зокрема, на підставі вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання функціонування муніципальних органів влади та визначення можливостей використання його в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, органи публічної влади, суб'єкти адміністративного права, адміністративно-правовий статус, адміністративний акт, адміністративний договір, адміністративна процедура, адміністративна послуга, децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування, євроінтеграція.

АННОТАЦІЯ

Кириченко Ю.Н. Административно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в Украине. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право (081 – право). – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2019.

Диссертация посвящена изучению административно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в Украине. Исследована степень научной разработанности проблемы определения понятия и предназначения местного самоуправления в Украине, историко-правовые закономерности формирования и развития местного самоуправления в Украине, характеристика органов местного самоуправления в системе субъектов административного права, принципы деятельности органов местного самоуправления как субъектов административного права и нормативно-правовые основы деятельности муниципальных органов власти и определения места в них административного

законодательства.

На теоретическом уровне проанализирован административно-правовой статус органов местного самоуправления, определены основные задачи, функции и методы деятельности органов местного самоуправления как субъектов административного права, понятие и виды делегированных полномочий органов местного самоуправления, юридические гарантии функционирования органов местного самоуправления и особенности административно-правового регулирования ответственности органов местного самоуправления.

Раскрыта характеристика административных актов органов местного самоуправления, административных договоров в деятельности муниципальных органов власти, а также проанализированы основные организационно-правовые формы деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Рассматриваются понятие, признаки и виды административных процедур в деятельности органов местного самоуправления, определяется значение и роль отдельных административных процедур в деятельности органов местного самоуправления (в сфере жилищно-коммунального хозяйства и градостроительства, в сфере земельных отношений и охраны окружающей природной среды, в сфере обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан), а также исследуются особенности предоставления органами местного самоуправления административных услуг.

В диссертации определены основные направления усовершенствования административно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в условиях децентрализации власти в Украине, изучен зарубежный опыт законодательного обеспечения организации и деятельности органов местного самоуправления, в частности, международно-правовые нормы и зарубежное внутригосударственное законодательство, определены возможности использования зарубежного опыта функционирования органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, органы публичной власти, субъекты административного права, административно-правовой статус, административный акт, административный договор, административная процедура, административная услуга, децентрализация власти, реформирование местного самоуправления, евроинтеграция.

SUMMARY

Kirichenko Y.N. Administrative-legal basis of the local self-government bodies' activity in Ukraine. – *Qualification scientific work on the rights of manuscripts*

The thesis for a doctoral degree (Doctor of Law) by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law (081 – Jurisprudence). – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2019.

The theoretic-methodological, normative-legal and practical aspects of the activity of local self-government bodies in Ukraine are researched. The historical patterns of the formation and development of local self-government in Ukraine are considered. The place of local self-government bodies in the system of administrative law subjects, principles

and normative-legal basis of local self-government bodies activity are determined. The essence and structure of the administrative-legal status of local self-government bodies are investigated. The administrative acts of local self-government bodies, administrative agreements in their activities, organizational-legal forms of municipal authorities' activity in Ukraine are considered. The issues of implementation of administrative procedures by local self-government bodies and administrative services' provision are revealed. The improvement directions of the administrative-legal bases of local self-government bodies' activity in the conditions of power's decentralization in Ukraine are outlined, in particular, on the basis of study the foreign experience of administrative-legal regulation of municipal authorities functioning and determination of its application possibilities in Ukraine.

Key words: local self-government, local self-government bodies, public authority's bodies, subjects of administrative law, administrative-legal status, administrative act, administrative agreement, administrative procedure, administrative service, power's decentralization, reform of local self-government, European integration.

Підписано до друку 22.08.2019. Папір офсетний. Друк офсетний.

Формат 60×90/16. Умов. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим.

Видавець і виготовлювач –

Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Л. Ландау, 27, м. Харків, 61080.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.