

Міністерство освіти і науки України  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу  
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління  
Кафедра публічного управління та адміністрування

**Кантор Олег Михайлович**

УДК 352. 342

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

Посилення ролі територіальної громади в контексті  
муніципально-правових відносин  
Публічне управління та адміністрування  
281 «Публічне управління та адміністрування»

\_\_\_\_\_ О. М. Кантор

Науковий керівник Красій Марія Омелянівна, к.ю.н., доцент

Допущено до захисту  
Завідувач кафедри,  
д.держ.упр., професор

\_\_\_\_\_ І. П. Лопушинський

Рецензент  
Доцент кафедри ПУА,  
к.держ.упр., доцент

\_\_\_\_\_ М. П. Баран

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

**Івано-Франківськ - 2024**

## АНОТАЦІЯ

**Кантор О. М. Посилення ролі територіальної громади в контексті муніципально-правових відносин. – Рукопис.**

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2024.

Встановлено, що муніципально-правові відносини – це особливий вид правових відносин, які регулюються нормами муніципального права. Їх обов'язковими суб'єктами виступають територіальна громада або створений нею представницький орган.

Виокремлено такі характерні риси об'єднаної територіальної громади, які відрізняють її від інших суб'єктів муніципальних правовідносин, зокрема від територіальної громади, що існує за конституційним визнанням, а не як результат реформи децентралізації: первинним суб'єктом є громада сусідніх сіл, селища або міста, які вирішили об'єднатися; її правосуб'єктність має не природне (конституційне) походження, а є результатом інтеграції правосуб'єктності окремих територіальних громад; процес об'єднання не створює нову громаду.

Доведено, що в конституційно-правовому аспекті територіальна громада – це сукупність людей, жителів певної адміністративно-територіальної одиниці або її частини чи кількох одиниць, яких об'єднує спільна територія проживання, право володіти і розпоряджатися комунальною власністю, включаючи землі комунальної власності, а також спільні інтереси у соціально-економічному, культурному, етнографічному і екологічному розвитку цієї території.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, муніципальні правовідносини, децентралізація, реформа.

## ANNOTATION

**Kantor O. M. Strengthening the role of the territorial community in the context of municipal legal relations. – Manuscript.**

Master's thesis on specialty 281 «Public management and administration». – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2024.

It has been established that municipal legal relations are a special type of legal relations regulated by the norms of municipal law. Their mandatory subjects are the territorial community or a representative body created by it.

The following characteristic features of a united territorial community are distinguished, which distinguish it from other subjects of municipal legal relations, in particular, from a territorial community that exists according to constitutional recognition, and not as a result of the decentralization reform: the primary subject is the community of neighboring villages, settlements or cities that decided to unite; its legal personality does not have a natural (constitutional) origin, but is the result of the integration of the legal personality of individual territorial communities; the unification process does not create a new community.

It has been proven that in the constitutional and legal aspect, a territorial community is a set of people, residents of a certain administrative-territorial unit or its part or several units, which are united by a common territory of residence, the right to own and dispose of communal property, including communally owned land, as well as common interests in the socio-economic, cultural, ethnographic and ecological development of this territory.

**Keywords:** local self-government, territorial community, municipal legal relations, decentralization, reform.

**ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ</b>	<b>8</b>
1.1 Конституційно-правовий статус територіальної громади як учасника муніципально-правових відносин	8
1.2 Ключові показники спроможності територіальної громади	14
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
<b>УЧАСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У МУНІЦИПАЛЬНО- ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ</b>	<b>20</b>
2.1 Юридичні основи взаємодії територіальної громади з місцевими органами виконавчої влади	20
2.2 Основні форми державної підтримки територіальної громади на сучасному етапі провадження муніципальної реформи	27
<b>РОЗДІЛ 3</b>	
<b>ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН</b>	<b>37</b>
3.1 Недоліки законодавчого регулювання процесу формування територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин	37
3.2 Розвиток конституційно-правового статусу територіальної громади у муніципальних правовідносинах	47
<b>ВИСНОВКИ</b>	<b>55</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	<b>59</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** У сучасних умовах розбудови української державності одним із ключових учасників муніципально-правових відносин є територіальна громада, створена в рамках муніципальної реформи. Ця реформа, зокрема, передбачає виконання ряду завдань, серед яких основними є впровадження місцевого самоврядування в Україні на принципах, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, а також формування дієздатного базового суб'єкта місцевого самоврядування. З огляду на позитивний досвід європейських країн і розвинених держав, в Україні обрано шлях укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і об'єднання територіальних громад, що сприяє підвищенню їхньої фінансово-економічної, ресурсної та адміністративної спроможності.

Слід відзначити, що процес децентралізації триває навіть у правових умовах воєнного стану. Завдяки об'єднанню територіальних громад більшість з них підтвердили свою життєздатність, здатність до самоорганізації та навіть самостійно налагоджують міжнародні зв'язки. Однак, у ході муніципально-правової реформи та об'єднання громад виникає низка практичних проблем, які дещо уповільнюють реформування.

Сьогодні територіальні громади виступають не лише основними учасниками місцевих правовідносин, але й стають важливими чинниками забезпечення соціально-економічного розвитку, підвищення якості життя населення та зміцнення національної безпеки. Посилення ролі громад також сприяє більшому залученню мешканців до прийняття рішень і контролю над місцевими ресурсами, що відповідає європейським принципам самоврядування та вимогам сучасного державного управління. Дослідження цієї теми є важливим для вдосконалення правового регулювання й розробки ефективних механізмів взаємодії громад з органами влади на різних рівнях.

Проблемні аспекти теорії муніципально-правових відносин вивчали такі вчені, як: Н. М. Альошина, О. В. Батанов, М. О. Баймуратов, Л. А. Білуха, О. Г. Лиска, О.В. Марцеляк, Ю. Б. Молодожен, О. Ю. Мороз, Х. О. Патицька, В. Ф. Погорілко, І. Р. Тимечко та ін. Питання правосуб'єктності об'єднаних територіальних громад досліджували, зокрема, такі вчені, як: М. О. Баймуратов, М. Є. Гайдар, І. А. Галіахметов, В. А. Григор'єв, С. В. Кондратюк, Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, П. М. Любченко, П. А. Трачук, О. К. Чаплигін та ін.

**Обґрунтування вибору теми дослідження** обумовлене важливістю місцевого самоврядування як основи децентралізації державної влади та забезпечення соціально-економічного розвитку на рівні громад. В умовах децентралізаційних реформ територіальні громади стають не лише адміністративними одиницями, але й ключовими учасниками управлінських процесів, відповідальними за прийняття рішень, розподіл ресурсів та реалізацію програм розвитку. Це актуалізує дослідження правового статусу та спроможності громад, а також розробку механізмів, що сприятимуть підвищенню їхньої ролі в муніципально-правових відносинах.

**Мета та завдання дослідження.** *Метою магістерської роботи є посилення ролі територіальної громади як учасника муніципально-правових відносин, а також визначення шляхів підвищення результативності муніципально-правової реформи в Україні.*

*Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:*

- дослідити конституційно-правовий статус територіальної громади як учасника муніципально-правових відносин;
- проаналізувати ключові показники спроможності територіальної громади;
- окреслити юридичні основи взаємодії територіальної громади з місцевими органами виконавчої влади;
- визначити основні форми державної підтримки територіальної громади на сучасному етапі провадження муніципальної реформи;

- висвітлити недоліки законодавчого регулювання процесу формування територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин;

- розкрити розвиток конституційно-правового статусу територіальної громади у муніципальних правовідносинах.

*Об'єктом дослідження є* суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації муніципальної реформи.

*Предмет дослідження –* роль територіальної громади в контексті муніципально-правових відносин.

**Методи дослідження.** Методологічну основу цього дослідження становлять загальнотеоретичні, спеціальні та міждисциплінарні методи наукового пізнання, застосування яких обумовлене системним підходом. Це дозволило розглядати проблеми у взаємозв'язку їхнього соціального змісту та юридичної форми.

**Новизна отриманих результатів** полягає у тому, що в дослідженні визначено особливі характеристики територіальної громади, які відрізняють її від інших суб'єктів муніципально-правових відносин, зокрема від територіальної громади, що існує на основі конституційного визнання, а не внаслідок реформи децентралізації.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у необхідності вдосконалення практики застосування конституційного законодавства України, вирішення спірних питань, пов'язаних із впровадженням муніципальної реформи, а також підготовки рішень сесій і виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування тощо.

**Опис структури роботи.** Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 66 сторінок, із них 58 сторінок основного тексту. Список використаних джерел налічує 79 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕКТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

#### 1.1 Конституційно-правовий статус територіальної громади як учасника муніципально-правових відносин

Досліджуючи питання територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, слід приділити увагу визначенню юридичної природи та типів таких правовідносин. У наукових джерелах зазначається, що правовідносини – це особливий вид суспільних відносин, які регулюються правовими нормами та характеризуються тим, що виникають у результаті дії цих норм<sup>1</sup>.

Муніципальні правовідносини, як різновид правових відносин, мають певні особливості, які відрізняють їх від інших правових систем. Насамперед, вони мають публічно-правовий характер, що обумовлено тим, що ці відносини виникають переважно в процесі реалізації територіальною громадою (включаючи об'єднану громаду) публічної місцевої влади.

У науковій літературі публічно-правові відносини визначаються як «особливий вид суспільних відносин, де учасники наділені суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, а одна зі сторін обов'язково є суб'єктом владних повноважень, як-от орган державної влади, місцевого самоврядування, посадова особа чи інший суб'єкт, що виконує владні управлінські функції на основі законодавства, включаючи виконання делегованих повноважень». Основною метою таких відносин є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ленгер Я. І. Органи місцевого самоврядування та інші органи як суб'єкти правовідносин із врегулювання муніципально-правових колізій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2017. Вип. 44. Т. 1. С. 53.

<sup>2</sup> Бортнікова А. Г. Систематизація наукових поглядів щодо сутності поняття публічно-правових відносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2015. № 14. Т. 1. С. 99.

У деяких випадках в межах муніципально-правових відносин безпосереднім носієм публічної влади є сама громада – наприклад, у відносинах, що виникають під час вирішення питань місцевого значення на місцевих виборах або на загальних зборах територіальної чи об'єднаної громади.

У вітчизняній науці конституційного права не існує єдиного підходу до трактування поняття муніципально-правових відносин. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що в муніципально-правових відносинах, де обов'язковим учасником виступає територіальна громада (об'єднана громада) або її представницький орган, суб'єктом реалізації місцевої публічної влади є орган місцевого самоврядування, тоді як сама громада є носієм та джерелом цієї влади.

Так, П. М. Любченко визначає муніципально-правові відносини як суспільні відносини, які регулюються нормами муніципального права та виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування. На думку науковця, зміст цих правовідносин включає організацію та здійснення місцевої публічної влади (публічно-правова складова) та самоорганізацію місцевих співтовариств<sup>3</sup>.

Аналізуючи це визначення, можна дійти висновку, що науковець ототожнює муніципальні правовідносини з відносинами, що складаються у сфері місцевого самоврядування, і виділяє дві їх складові – публічно-владну, пов'язану з реалізацією публічної влади на місцях відповідними суб'єктами, та компонент самоорганізації і співпраці.

У свою чергу, П. А. Трачук вважає, що «муніципально-правові відносини – це суспільні відносини, регульовані нормами муніципального права, тобто відносини, права та обов'язки учасників яких визначені на основі норм муніципального права»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. С. 30.

<sup>4</sup> Трачук П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування: навчальний посібник. Чернівці: Наші книги, 2007. С. 4.

Однак це визначення не розкриває сутності та змісту муніципальних правовідносин, оскільки норми муніципального права, як і інших галузей, регулюють різні типи правовідносин у сфері місцевого самоврядування, економічної та цивільної діяльності. Таким чином, ознака «регулювання прав та обов'язків нормами муніципального права» не є достатньою для чіткого відокремлення муніципальних правовідносин від інших, близьких правовідносин.

Аби краще зрозуміти сутність муніципально-правових відносин, необхідно визначити їх структуру: суб'єктно-об'єктний склад та зміст.

Коло учасників муніципально-правових відносин є досить широким і включає територіальні громади, об'єднані громади, асоціації, органи самоорганізації населення, а також органи державної влади та місцевого самоврядування. У системі суб'єктів муніципально-правових відносин виокремлюються правомочні суб'єкти, які володіють відповідними муніципальними правами, та зобов'язані суб'єкти, які несуть юридичні обов'язки. До правомочних суб'єктів відносяться територіальна громада (об'єднана громада), органи самоорганізації населення та асоціації територіальних громад. Органи місцевого самоврядування та державної влади, залежно від характеру відносин, можуть виступати як правомочними, так і зобов'язаними суб'єктами.

Що стосується об'єктів муніципально-правових відносин, у правовій науці під ними розуміють матеріальні та нематеріальні блага (духовні, соціальні тощо), з приводу яких виникають, змінюються або припиняються правовідносини<sup>5</sup>. Об'єкти муніципально-правових відносин – це те, на що спрямована реалізація прав і обов'язків суб'єктів, тобто, зокрема, об'єкти комунальної власності, фінансові та природні ресурси, а також немайнові цінності – культурні та духовні надбання, традиції громади, освітні ресурси.

---

<sup>5</sup> Білозьоров С. В., Власенко В. П., Горова О. Б., Завальний А. М., Заяць Н. В. та ін Теорія держави та права : навч. посіб. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 195.

Зміст правовідносин – це система суб'єктивних прав та обов'язків суб'єктів, регульована правовими нормами<sup>6</sup>. Сюди належать права та обов'язки, що взаємодоповнюють одне одного: право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, брати участь у прийнятті рішень із питань місцевого значення, участь у референдумах, громадських слуханнях, подання місцевих ініціатив, присутність на пленарних засіданнях відповідних рад тощо.

І. А. Галіахметов зазначає, що юридичний зміст муніципально-правових відносин формується через волевиявлення учасників, дію юридичних норм і рішення органів місцевого самоврядування. На його думку, учасники відносин у сфері місцевого самоврядування можуть самостійно визначати перелік і обсяг своїх прав і обов'язків у зв'язку з переважанням диспозитивних норм у цивільному, житловому та господарському законодавстві, що надає цим відносинам приватноправовий характер<sup>7</sup>.

Отже, науковець розмежує муніципально-правові відносини та відносини, що виникають при реалізації місцевого самоврядування, вважаючи останні більш приватноправовими, через наявність диспозитивних норм у їх регулюванні.

Оцінюючи цей підхід, варто зазначити, що місцеве самоврядування – це право та спроможність громади вирішувати самостійно та під власну відповідальність питання місцевого значення. Відповідно, правовідносини у сфері місцевого самоврядування охоплюють як публічно-управлінські аспекти (наприклад, реалізацію публічної влади органами місцевого самоврядування), так і приватно-правові (господарська діяльність органу місцевого самоврядування, укладення господарсько-правових угод) відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю громади або органів місцевого самоврядування щодо вирішення місцевих питань<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Білосьоров С. В., Власенко В. П., Горова О. Б., Завальний А. М., Заяць Н. В. та ін Теорія держави та права : навч. посіб. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 196.

<sup>7</sup> Галіахметов І. А. Змістова складова муніципально-правових відносин: теоретичний аспект. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 36.

<sup>8</sup> Панчишин Р. І. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин. Системно-онтологічний аналіз: монографія; за ред. Марцеляка О.В. К.: Основа, 2020. 400 с.

Це підтверджує правомірність погляду І. А. Галіахметова про відмінність між муніципально-правовими правовідносинами та ширшими відносинами у сфері місцевого самоврядування. Останні охоплюють муніципально-правові відносини, але не обмежуються ними, включаючи також приватно-правові аспекти місцевого управління.

Виходячи з наведеного аналізу, можна визначити муніципально-правові відносини як специфічні відносини, регульовані нормами муніципального права, обов'язковими учасниками яких є територіальна громада або її представницький орган, що виникають у процесі реалізації місцевого самоврядування та формування його органів з метою захисту прав та інтересів громади.

Науковці пропонують різні підходи до систематизації муніципально-правових відносин. Так, П. А. Трачук виділяє кілька критеріїв класифікації за змістом: відносини, що виникають під час організації місцевого самоврядування; відносини, що виникають при виконанні власних завдань і функцій самоврядування; відносини, що виникають під час реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування<sup>9</sup>.

Ця класифікація має практичне значення, дозволяючи відрізнити організаційну та функціональну складові муніципально-правових відносин, оскільки основним завданням місцевого самоврядування є створення ефективної системи представницьких органів для належного виконання їхніх функцій.

Таким чином, муніципально-правові відносини охоплюють широку сферу суспільних відносин на місцевому рівні. За змістом ці правовідносини можна класифікувати на: відносини, пов'язані з місцевими виборами та референдумами; відносини громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; відносини у сфері публічного управління, включаючи соціально-економічні програми, управління територіями та

---

<sup>9</sup> Трачук П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування: навчальний посібник. Чернівці: Наші книги, 2007. С. 16.

ухвалення актів місцевого значення; відносини, пов'язані з управлінням комунальною власністю; бюджетні відносини, зокрема формування та управління місцевими бюджетами; відносини у сфері муніципального співробітництва<sup>10</sup>.

Муніципально-правові відносини – це специфічний вид правових відносин, регульованих нормами муніципального права, основними суб'єктами яких є територіальна громада або створений нею представницький орган. Вони виникають у контексті здійснення місцевого самоврядування, виконання його завдань і функцій, а також формування органів місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію прав та інтересів членів громади та загальних інтересів всього населення громади.

Муніципально-правові відносини охоплюють широкий спектр суспільних публічних правовідносин на місцевому рівні, зокрема: відносини, що стосуються місцевих виборів та референдумів; правовідносини, пов'язані з громадським контролем за діяльністю органів місцевого самоврядування, звітністю органів перед об'єднаною територіальною громадою; правовідносини в сфері публічного управління: розробка та реалізація місцевих соціально-економічних програм, управління розвитком територій, прийняття актів місцевого значення; відносини, пов'язані з управлінням та розпорядженням комунальною власністю; правовідносини у бюджетній сфері, зокрема щодо формування та використання місцевих бюджетів; правовідносини в сфері муніципального співробітництва.

Для вдосконалення законодавства в галузі муніципально-правових відносин потрібно: 1) прийняти закони України «Про місцевий референдум», «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади» для вирішення важливих питань місцевого значення за прямої участі жителів громади; 2) розширити види можливого співробітництва громад, закріпивши в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» тимчасові

---

<sup>10</sup> Панчишин Р. І. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин. Системно-онтологічний аналіз: монографія; за ред. Марцеляка О.В. К.: Основа, 2020. С. 56.

(недоговірні) та міжмуніципальні форми; 3) удосконалити правовий статус органів самоорганізації населення в Законі України «Про органи самоорганізації населення», визначивши їх роль у господарській діяльності та розширивши повноваження на різних рівнях.

## **1.2 Ключові показники спроможності територіальної громади**

Основна мета створення об'єднаної територіальної громади на базовому рівні місцевого самоврядування полягає в утворенні громади, яка відповідала б критеріям спроможності, тобто мала б не лише задекларовані права, а й реальні можливості для вирішення питань місцевого значення. Таким чином, спроможність та самостійність громади виступають ключовими показниками для оцінки результатів реформацій та стану місцевого самоврядування в Україні.

Вивчаючи питання створення спроможної об'єднаної територіальної громади, важливо усвідомити значення терміну «спроможність» у взаємозв'язку з поняттям «об'єднана територіальна громада». Наукова література поки що не дає однозначного трактування цього поняття та критеріїв оцінки спроможності об'єднаної громади.

У словниках термін «спроможний» визначається як: 1) здатний виконувати або здійснювати щось; 2) здатність до дій або реалізації; 3) наявність сприятливих умов чи обставин для досягнення певних цілей<sup>11</sup>.

Таким чином, спроможна територіальна громада – це громада, здатна ефективно виконувати поставлені перед нею завдання та має сприятливі умови для реалізації цієї здатності. Іншими словами, критерії спроможності територіальної громади можна поділити на внутрішні (пов'язані з її структурою та організаційною сутністю) та зовнішні (впливають на створення та

---

<sup>11</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250 000 слів та словосполучень; уклад. О. Єрошенко. Донецьк: Глорія Трейд, 2012. С. 781

функціонування громади ззовні), які включають умови для ефективного функціонування територіальної громади.

Цей підхід частково перегукується з точкою зору О. В. Ольшанського, який пропонує розрізнити внутрішню спроможність громади, що включає правовий, матеріально-екологічний, організаційний, економічний, інвестиційний та фінансовий компоненти, та зовнішню спроможність, яка охоплює законодавчі, політичні, адміністративні, територіальні, макроекономічні, державно-фінансові, міжмуніципальні та соціальні критерії<sup>12</sup>.

Однак, зазначені О. В. Ольшанським компоненти внутрішньої та зовнішньої спроможності територіальної громади мають певну умовність. Деякі з них, наприклад адміністративно-територіальний, можуть належати як до внутрішньої, так і до зовнішньої спроможності. Крім того, ці компоненти можна об'єднати в ключові групи для полегшення систематизації: 1) зовнішні – ресурсно-екологічний і інституційний критерії; 2) внутрішні – політико-правова стабільність та міжмуніципальна взаємодія; 3) змішані – адміністративно-територіальний і фінансово-економічний.

У Методиці формування спроможних територіальних громад поняття «спроможна громада» визначене через такі критерії, як кадровий потенціал, фінансове забезпечення і розвиток інфраструктури. Проте, це визначення є дещо обмеженим, оскільки зосереджене лише на кількох конкретних аспектах.

Цікавий підхід запропонували автори колективної монографії «Територіальна громада: знаннєвість, дієвість», які ототожнюють спроможність громади з її успішністю. Вони узагальнили різні підходи до оцінки ефективності громади:

1. Ефективність громади можна розглядати як досягнення високого статусу в ієрархії порівняно з іншими громадами.

---

<sup>12</sup> Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретикоприкладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 4(55). С. 4-5.

2. Також громада може вважатися ефективною, навіть без високого статусу, якщо більшість її членів вважають її діяльність успішною<sup>13</sup>.

Отже, науковці застосовують порівняльно-оціночний підхід, що дозволяє, з одного боку, оцінювати спроможність громади на основі порівняння її з іншими громадами щодо вирішення місцевих питань, а з іншого – аналізувати, чи виправдалися очікування громади від об'єднання та чи був досягнутий запланований результат.

Щоб створити повну систему критеріїв для оцінки спроможності об'єднаної територіальної громади, варто звернути увагу на аналіз повноважень, які ця громада може реалізовувати через свої органи або самостійно.

Повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються через такі заходи, як ухвалення адміністративних та розпорядчих рішень, видання нормативно-правових і індивідуальних актів місцевого значення, формування представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, визначення напрямів використання коштів місцевих бюджетів і вирішення деяких питань їхнього формування тощо.

З огляду на проведений науково-правовий аналіз, можна виділити наступні критерії та групи критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади:

1. Універсальні (змішані) критерії, які включають:

А) Фінансовий критерій. Фінансова спроможність громади має забезпечувати її здатність, а також можливості представницьких та виконавчих органів задовольняти потреби мешканців, розвивати соціально-економічну інфраструктуру, надавати якісні адміністративні послуги і підтримувати місцевий бізнес, що сплачує податки до бюджету<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Куц Ю. О., Сінченко В. М., Мамонова В. В., Газарян С. В. Х.: Віровець А.П. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість: монографія; «Апостроф», 2011. С. 18.

<sup>14</sup> Панчишин Р. І. Класифікація критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 63-70.

Б) Адміністративно-територіальний критерій. Цей критерій визначає межі функціонування об'єднаної громади і пов'язаний з питанням визначення цих меж під час об'єднання громад і проведення перших виборів.

О. В. Ольшанський розділяє адміністративний і територіальний критерії, вказуючи, що адміністративний аспект включає не лише демократичну децентралізацію, але й деконцентрацію в державному управлінні<sup>15</sup>.

Однак розділення адміністративно-територіального критерію на дві частини є умовним, адже організація управління і його ефективність нерозривно пов'язані з територіальною структурою та організацією адміністративно-територіальних одиниць.

## 2. Внутрішні критерії:

– соціально-ресурсний, ресурсно-економічний та ресурсно-екологічний критерій спроможності об'єднаної громади.

У процесі добровільного об'єднання громади та формування органів місцевого самоврядування, влада яких поширюється на певну територію, створюється ресурсний потенціал, що передається в управління об'єднаної громади. Найбільш цінними ресурсами є: людський потенціал (жителі громади), природні ресурси, соціальна інфраструктура (заклади освіти, охорони здоров'я, культури, відпочинку тощо), а також матеріально-технічні засоби (будівлі, обладнання, техніка тощо).

– організаційно-інституційний критерій спроможності об'єднаної громади.

Деякі науковці вважають, що цей критерій відображає оптимальну організаційну структуру органів місцевого самоврядування, наявність компетентного керівника та кваліфікованих управлінців<sup>16</sup>.

Організаційно-інституційний критерій також проявляється у здатності об'єднаної громади формувати власні представницькі органи, організовувати

---

<sup>15</sup> Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретикоприкладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 4(55). С. 2-6.

<sup>16</sup> Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретикоприкладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 4(55). С. 2-6.

вибори до них, а також виносити найбільш важливі питання на загальні збори або місцевий референдум для обговорення і прийняття рішень.

### 3. Зовнішні критерії:

– законодавчий критерій спроможності об'єднаної територіальної громади охоплює аспекти, пов'язані із законодавчою базою.

Деякі науковці поділяють цей критерій на законодавчий і правовий аспекти. У цьому підході законодавчий аспект визначає сферу діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема обсяг питань місцевого значення та розподіл повноважень між органами державного управління і місцевого самоврядування. Натомість правовий аспект включає здатність громади використовувати свої права для забезпечення функціонування та розвитку місцевої спільноти, а також можливість окремих громадян застосовувати правові інструменти для вирішення особистих питань<sup>17</sup>.

Такий підхід заслуговує на підтримку, оскільки для забезпечення спроможності об'єднаної територіальної громади необхідно як створення відповідних правових умов (які досягаються завдяки зваженій державній правовій політиці), так і надання органам місцевого самоврядування повноважень для ухвалення нормативно-правових і організаційно-розпорядчих актів.

Законодавча спроможність об'єднаної громади гарантована Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори» та іншими актами. Вказані міжнародні та національні нормативно-правові документи регулюють повноваження об'єднаної територіальної громади та її представницьких і виконавчих органів, визначають межі втручання державних органів у діяльність місцевого самоврядування (умови та підстави державного контролю в цій

---

<sup>17</sup> Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретикоприкладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 4(55). С. 4-5.

сфері), а також розмежуюють компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

– міжмуніципальний критерій спроможності об'єднаної громади. Цей критерій визначає здатність громади самостійно встановлювати взаємовідносини з іншими муніципальними утвореннями, співпрацювати з іншими об'єднаними громадами і, за необхідності, об'єднувати їхні ресурси. Законодавчою основою для міжмуніципальної спроможності є Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який передбачає, що співпрацюють громади через відповідні сільські, селищні та міські ради<sup>18</sup>.

Слід зазначити, що відсутність об'єднаних територіальних громад серед суб'єктів співробітництва обмежує їх міжмуніципальну спроможність. У зв'язку з цим, пропонується внести зміни до пункту 1 статті 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», додавши слова: «а також об'єднані територіальні громади сіл, селищ і міст».

Станом на середину 2023 року, за даними Державного реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, зареєстровано 187 договорів, більшість з яких стосується створення спільних комунальних підприємств, реалізації спільних проєктів тощо<sup>19</sup>.

Окрім укладання договорів про співробітництво, міжмуніципальна спроможність об'єднаних територіальних громад підтримується також правом створювати асоціації як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях.

Спроможність територіальної громади – це її фінансова, адміністративно-територіальна, ресурсна, організаційно-інституційна, законодавча та міжмуніципальна здатність, забезпечена міжнародним правом, Конституцією та законами України, яка дозволяє громаді та створеним нею органам самостійно вирішувати місцеві питання, надавати якісні адміністративні послуги та задовольняти інші потреби членів громади.

---

<sup>18</sup> Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

<sup>19</sup> Інформація з Державного реєстру договорів про співробітництво територіальних громад станом на червень 2023 року. URL : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/reestr-07.06.2018.pdf>.

## РОЗДІЛ 2

### УЧАСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

#### 2.1 Юридичні основи взаємодії територіальної громади з місцевими органами виконавчої влади

Територіальна громада та органи місцевого самоврядування найактивніше взаємодіють із місцевими органами виконавчої влади, що зумовлено їх територіальною близькістю та безпосередніми контактами. Однак у цій взаємодії часто виникають спірні питання, особливо стосовно розмежування компетенції між місцевими органами державної влади та органами самоврядування, зокрема щодо розподілу сфер відповідальності та предмету відання. Повноваження місцевих державних адміністрацій та порядок їх реалізації врегульовано Законом України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>20</sup>.

Взаємодія між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади є не лише очевидною, але й необхідною. Вони разом утворюють єдиний механізм публічної влади, спільно виконуючи управлінські функції на місцевому рівні. На думку А. Р. Крусяна, ефективна взаємодія цих органів потребує узгодженості дій і взаємної підтримки, що створює синергетичний ефект і забезпечує результативне та децентралізоване управління територіями. Дослідник розглядає взаємодію між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади як об'єктивно необхідний зв'язок, що передбачає співпрацю для досягнення узгодженого управління місцевими справами, відповідно до Конституції та законів України<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

<sup>21</sup> Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. спец. 12.00.12. Одеса, 1999. С. 16.

Погоджуючись із цією позицією, слід підкреслити, що взаємодія органів публічного управління на місцевому рівні є ключовою умовою для створення ефективної системи регулювання та управління. Вона сприяє:

- вирішенню питань місцевого значення на основі оптимального поєднання інтересів місцевих громад і держави;
- підтриманню балансу між правом держави контролювати правовідносини та самостійністю їх суб'єктів;
- врахуванню загальнодержавних стратегій розвитку при формуванні регіональних програм;
- залученню державних ресурсів для вирішення місцевих завдань, що особливо важливо для громад із обмеженим доступом до таких ресурсів.

Таким чином, взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади є невід'ємною складовою системи публічного управління на регіональному рівні.

У науці публічного управління взаємодія розглядається як постійний процес співпраці та обміну для вирішення як стратегічних, так і поточних завдань. Взаємодія державних органів базується на виконанні їхніх функцій і спрямована на розробку та впровадження довгострокових програм соціально-економічного розвитку регіонів. Вона орієнтована на координацію зусиль для досягнення основних цілей, пов'язаних із забезпеченням добробуту місцевого населення, і створення умов для структурних змін у місцевій економіці та формування державно-самоврядних структур<sup>22</sup>.

За деякими науковими підходами, взаємодія визначається як взаємно узгоджений зв'язок між двома чи більше суб'єктами, заснований на демократичних принципах. Такий зв'язок передбачає розподіл функцій і

---

<sup>22</sup> Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. Державне управління : підручник : у 2 т. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 253.

завдань між учасниками, спрямований на досягнення конкретного результату, із можливістю вносити пропозиції та впливати на прийняття рішень<sup>23</sup>.

Характеристики взаємодії як управлінського терміна:

1. Виникає між рівноправними учасниками для спільного чи індивідуального виконання завдань із залученням об'єднаних зусиль.
2. Спрямована на досягнення взаємної узгодженості, координації дій та комбінування ресурсів для реалізації управлінських заходів.
3. Базується на правовідносинах, що забезпечують баланс інтересів її учасників.

На основі цих ознак взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади може бути визначена як специфічний вид управлінських правовідносин, що реалізується для досягнення спільних цілей у сфері муніципального управління на засадах рівності, узгодженості дій і комбінування ресурсів.

Форми та методи взаємодії: Г. В. Шатілін зазначає, що взаємодія між місцевими адміністраціями та органами самоврядування здійснюється через правові, організаційні, інформаційні, матеріально-фінансові та інституційні механізми. Основними методами є прогнозування, планування, координація діяльності, погодження актів і рішень, вироблення спільних рішень, контроль за їх виконанням, делегування повноважень і кадрова робота<sup>24</sup>.

Н. Т. Гончарук і Л. Л. Прокопенко виділяють такі напрямки взаємодії:

- Участь депутатів та виконавчого апарату обласної ради у заходах, організованих адміністрацією.
- Присутність керівників обласних державних адміністрацій на сесіях та засіданнях обласної ради.

---

<sup>23</sup> Шевчук О. М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. 2014. № 8. С. 127.

<sup>24</sup> Шатілін Г. В. Взаємодія та розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Електронний журнал. 2013. № 4. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/19.pdf>.

- Спільна підготовка рішень депутатами обласної ради та управліннями адміністрацій.
- Надання методичної й консультативної допомоги міським, селищним і сільським радам виконавчим апаратом обласної ради та держадміністрацією<sup>25</sup>.

Ці механізми спрямовані на забезпечення ефективної співпраці органів публічної влади на місцевому рівні для вирішення питань місцевого значення та досягнення узгодженості в управлінських процесах.

Деякі науковці визначають основні організаційно-правові форми взаємодії між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, серед яких:

- створення спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм і виконання заходів у визначених сферах життєдіяльності територій;
- проведення координаційних нарад або семінарів за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- реалізація спільних заходів, спрямованих на розмежування функцій між суб'єктами для вирішення системних питань;
- проведення спільних засідань колегій і президій із прийняттям відповідних спільних розпоряджень головами місцевих державних адміністрацій та головами обласних (районних) рад;
- підготовка аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду та його впровадження тощо<sup>26</sup>.

С. В. Майстро пропонує низку заходів для покращення взаємодії між державним управлінням і місцевим самоврядуванням. Зокрема, пропонується:

<sup>25</sup> Гончарук Н. Т., Прокопенко Л. Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Публічне управління. 2011. № 3. С. 33.

<sup>26</sup> Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. Вип. 43. С. 297.

- науково обґрунтувати розподіл функцій і повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування;
- вдосконалити контроль за виконанням делегованих повноважень;
- розширити практику укладення договорів і угод про спільну діяльність між органами влади на місцях, що конкретизують їхні взаємні права й обов'язки відповідно до закону;
- законодавчо закріпити повноваження територіальних громад сіл, селищ і міст;
- посилити гарантії діяльності органів місцевого самоврядування, а також механізми захисту прав і інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб;
- зміцнити економічну основу та матеріально-технічну базу місцевого самоврядування<sup>27</sup>.

Для розв'язання зазначених проблем необхідно створити законодавчий механізм, який чітко розподілятиме сфери відповідальності між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади в кожному напрямі взаємодії. Як приклад, можна розглянути досвід Франції, де компетенція органів місцевого самоврядування розподіляється наступним чином:

- Комуни: міське планування, благоустрій території, дитячі садки.
- Департаменти: соціальні програми, охорона здоров'я, дороги, коледжі.
- Регіони: професійно-технічна освіта, ліцеї.
- Культурні програми: бібліотеки та музеї, які є спільною сферою відповідальності<sup>28</sup>.

Аналізуючи форми взаємодії між місцевим самоврядуванням і органами державної виконавчої влади, варто погодитися з дослідниками, які зазначають,

<sup>27</sup> Майстро М. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33).

<sup>28</sup> Ганущак Ю. І., Чпенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. С. 22.

що в чинному законодавстві основним механізмом взаємодії залишається делегування повноважень від місцевого самоврядування до місцевих державних адміністрацій. Це часто призводить до ситуації двовладдя в районах та областях. На думку науковців, чинний механізм взаємодії є застарілим і не відповідає сучасним вимогам, які потребують розширення повноважень органів місцевого самоврядування та надання їм більшої компетенції для вирішення місцевих і регіональних питань<sup>29</sup>.

Т. Яценко зазначає, що аналіз положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» свідчить про недостатню конкретизацію повноважень, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування. Закон лише встановлює можливість передачі певних повноважень місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування за умови забезпечення фінансування їх виконання, як це передбачено статтею 143 Конституції України<sup>30</sup>.

Ю. В. Ковбасюк і К. О. Ващенко пропонують включити до переліку повноважень, які можуть бути передані органами місцевого самоврядування державним адміністраціям, такі напрями: охорона, реставрація та використання пам'яток історії, культури, архітектури й містобудування; управління палацово-парковими комплексами, парками, садибами та природними заповідниками місцевого значення; а також координація діяльності у сфері рятувальних і правоохоронних служб. Додатково, вони вважають, що на рівні регіонів до компетенції органів місцевого самоврядування можуть бути передані функції управління природними ресурсами, охорони довкілля та розвитку рекреаційних зон<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. Державне управління : підручник : у 2 т. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 255.

<sup>30</sup> Яценко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 185.

<sup>31</sup> Дудар В. І. Шляхи підвищення ефективності делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 1. С. 151-155.

Погоджуючись із цією пропозицією, варто також розглянути можливість делегування органам місцевого самоврядування повноважень у таких сферах, як планування забудови територій та прийняття регуляторних актів, які стосуються підприємств і суб'єктів господарювання місцевого значення.

Наприклад, у Польщі воєвода, який є представником Ради Міністрів на регіональному рівні, керує адміністративними органами, підпорядкованими центральним виконавчим органам, на території воєводства. В Італії на субрегіональному рівні (у провінціях) префект відповідає за забезпечення безпеки громадян і охорони здоров'я, особливо під час надзвичайних ситуацій<sup>3233</sup>.

У Франції з 1982 року префект утратив право перевіряти рішення місцевих рад на предмет доцільності. Хоча за ним залишилося право контролю законності рішень, скасування таких рішень можливе лише через адміністративний суд<sup>34</sup>.

Завдання префектів у Франції можна умовно поділити на три основні категорії:

1. Загальне управління – повноваження щодо місцевих органів центральних державних установ.
2. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.
3. Забезпечення безпеки та захисту населення.

Через деконцентрацію функцій роль префектів у сфері загального управління була переглянута: їх наглядова функція скорочена та зосереджена лише на ключових питаннях для зменшення ризику прийняття неправомірних рішень. Однак функції, пов'язані з безпекою, залишаються основним напрямом діяльності префектів, як і в більшості інших країн<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Євтушенко Є. В. Інститут префекта в контексті децентралізації як однієї з форм стратегії сталого розвитку. Публічне управління. 2016. Вип. 14. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/14.pdf>.

<sup>33</sup> Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2011. С. 29.

<sup>34</sup> Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 29. С. 23.

<sup>35</sup> Ганущак Ю. І., Чпенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. С. 31.

Таким чином, основні функції префектів, як представників державної влади на місцях, стосуються забезпечення безпеки та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Взаємодія між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади є особливим видом управлінських правовідносин. Ця взаємодія спрямована на досягнення спільних цілей у сфері муніципального управління, базується на принципах рівності та узгодження інтересів, проявляється через координацію дій і об'єднання ресурсів.

## **2.2 Основні форми державної підтримки територіальної громади на сучасному етапі провадження муніципальної реформи**

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює здійснення державної підтримки процесу об'єднання громад у різних організаційно-правових формах. Правова природа такої підтримки є подвійною: з одного боку, вона зумовлена зацікавленістю держави у створенні спроможних територіальних громад, а з іншого – сприяє більш ефективному вирішенню питань місцевого значення.

Юридична природа державної підтримки об'єднання громад дозволяє проводити її паралелі з державною допомогою. Наприклад, у випадках, коли відповідно до положень Бюджетного кодексу України субвенції з Державного бюджету спрямовуються до місцевих бюджетів для реалізації завдань із розвитку або оздоровлення певного сектору економіки в регіоні, така підтримка може порівнюватися до державної допомоги суб'єктам господарювання.

Аналізуючи вживання термінів «державна допомога» і «державна підтримка» у законодавстві та наукових працях, Д. В. Лічак доходить висновку, що їх часто необгрунтовано ототожнюють. Натомість дослідниця підкреслює, що ці поняття мають відмінності. Зокрема, «державна підтримка» охоплює комплекс заходів – економічних, організаційних і правових механізмів, які забезпечують фінансову, організаційну, інформаційну та матеріально-технічну

підтримку з метою стимулювання формування та розвитку підприємств і організацій у різних галузях економіки<sup>36</sup>.

Натомість «державна допомога» є більш вузьким поняттям і становить частину державної підтримки, але не вичерпує її змісту. Таким чином, за цим підходом державна підтримка є ширшим явищем, а державна допомога є її окремим елементом.

Для оцінки коректності такого підходу та визначення підстав для розмежування понять «державна допомога» і «державна підтримка» необхідно проаналізувати їх етимологічне значення.

У тлумачних словниках поняття «підтримка» трактується як:

- дія, яка запобігає падінню чого-небудь;
- надання матеріальної, моральної або іншої допомоги;
- забезпечення продовження чого-небудь, запобігання припиненню чи зникненню;
- поділяння поглядів або захист інтересів<sup>37</sup>.

Натомість поняття «допомога» означає:

- сприяння, підтримка в чомусь;
- захист чи порятунок у складних обставинах<sup>38</sup>.

Таким чином, у словниковому значенні ці поняття частково перетинаються, оскільки визначаються одне через інше, наприклад, «підтримка» через «допомогу» і навпаки. У певному контексті ці категорії можуть розглядатися як тотожні.

Поняття «державна допомога суб'єктам господарювання» у Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» трактується як будь-яка форма підтримки суб'єктів господарювання за рахунок державних чи

<sup>36</sup> Лічак Д. В. Проблеми визначення поняття «державна підтримка суб'єктів господарювання». *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 407.

<sup>37</sup> Панчишин Р. І. Актуальні проблеми об'єднання територіальної громади в Україні: причини виникнення та шляхи вирішення. *Наукова конференція. Юридична наука в 21 столітті: перспективи та пріоритетні напрями досліджень*. 11-12 травня 2018 р. м. Запоріжжя. С. 11.

<sup>38</sup> Словник української мови : в 11 т.; ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 2 : Г–Ж; ред. П. Й. Горещький, А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, Н. І. Швидка. 1971. С. 374.

місцевих ресурсів, що може спотворювати економічну конкуренцію, створюючи переваги для певних видів діяльності або товарів<sup>39</sup>. З цього визначення видно, що державна допомога фактично ототожнюється із державною підтримкою у будь-якій формі.

Такий підхід законодавця дозволяє розширити розуміння державної допомоги за межі виключно фінансової форми, включаючи організаційне, інформаційне та інше сприяння. Разом із цим Господарський кодекс України у статті 48 визначає форми державної підтримки підприємництва, які можуть включати надання інших видів допомоги відповідно до закону<sup>40</sup>.

Отже, в українському законодавстві поняття «державна допомога» і «державна підтримка» часто ототожнюються, що концептуально неправильно, оскільки їх етимологічне значення збігається лише частково. Водночас державна підтримка має ширший зміст, охоплюючи різні форми, зокрема й фінансову допомогу.

Деякі аспекти надання державної підтримки та необхідність приведення процедур її отримання у відповідність до стандартів ЄС передбачені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. В рамках цієї Угоди державна підтримка трактується широко, охоплюючи як підтримку територіальних громад (регіонів), так і допомогу суб'єктам господарювання.

На основі цього можна виокремити спільні риси, характерні для всіх форм і видів державної підтримки:

- надається державою через її органи;
- обмежується лише формами та видами, визначеними законодавством України, із дотриманням чітко регламентованих процедур;
- право на отримання мають лише ті суб'єкти, які визначені законодавством і відповідають установленим критеріям;

---

<sup>39</sup> Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.

<sup>40</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

- фінансується з Державного бюджету, а фінансова підтримка найчастіше надається у формі субвенцій;

- має чітко визначену мету або завдання<sup>41</sup>.

Щодо державної підтримки об'єднання (приєднання) територіальних громад, слід зазначити, що вона є необхідною умовою для ефективного проведення цього процесу, оскільки забезпечує співпрацю та взаємодію між державою та громадами.

Науковці відзначають, що така співпраця вигідна не лише громадам, але й державним адміністраціям, оскільки інструменти державної підтримки підвищують їхню ефективність, розширюють можливості взаємодії з іншими громадами, а також із приватним і державним секторами. Державно-муніципальне співробітництво покращує якість управління, розвиває корпоративну культуру, орієнтовану на співпрацю з бізнесом і громадами для вирішення місцевих питань. Це сприяє зростанню довіри до влади та зменшує розрив між виборцями і обраними представниками<sup>42</sup>.

Водночас, слід зазначити, що кожна форма державної підтримки робить свій внесок у досягнення цілей муніципальної реформи. Однак найбільш ефективним є використання поєднання різних форм підтримки.

Т. В. Серьогіна зазначає, що розвиток місцевого самоврядування та впровадження реформи децентралізації потребують державної підтримки. Ця підтримка має включати створення сприятливих умов для залучення громадськості до вирішення місцевих проблем, включно з ініціюванням і реалізацією процедур об'єднання громад. На думку дослідниці, хоча фінансова допомога є основою державної підтримки в процесі об'єднання (приєднання) територіальних громад, ефективніше працює комбінація фінансової, організаційної та адміністративної підтримки у поєднанні зі створенням

---

<sup>41</sup> Панчишин Р. І. Форми державної підтримки об'єднання територіальних громад. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С. 30-35.

<sup>42</sup> Akulenko L., Potapenko K. Real decentralization: cooperation of territorial communication in action: Ukrainian Centre for European Policy/ 2018. URL : <https://ukraineoffice.blogactiv.eu/2018/06/19/real-decentralizationcooperation-of-territorial-communities-in-action/>.

відповідної законодавчої бази. Це забезпечує співпрацю та виводить її на новий рівень<sup>43</sup>.

Форми державної підтримки:

1) Інформаційна та просвітницька підтримка.

Вона передбачає інформування через ЗМІ про переваги та можливості об'єднання громад, деталі ініціювання й реалізації цього процесу. Такі заходи сприяють обізнаності мешканців та інших учасників муніципальних відносин щодо процедур об'єднання, стимулюючи їх до активних дій.

2) Організаційна підтримка.

Після отримання інформації громади можуть зіткнутися з питаннями організаційного характеру: хто може ініціювати об'єднання, на які громади воно поширюється, які умови та процедури застосовуються тощо. Для цього Рада міністрів АР Крим та місцеві державні адміністрації розглядають звернення від сільських, селищних і районних рад, які виявили бажання об'єднатися.

3) Методична допомога.

Держава надає методичні рекомендації, що забезпечують єдність процесу об'єднання, створюють стандартизовані форми документів, додають процесу плановості та послідовності.

4) Фінансова підтримка.

Фінансова підтримка вважається найбільш складною та важливою формою державної допомоги. Вона здійснюється через субвенції з Державного бюджету України відповідно до процедур, визначених Бюджетним кодексом України, Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та іншими нормативно-правовими актами. Згідно з Бюджетним кодексом, всі зобов'язання та платежі з державного бюджету виконуються за умови наявності

---

<sup>43</sup> Serohina T. V. Territorial community: a systematic approach to advance functions of individual elements. *Public administration aspects*. 2016. V. 37-38(11-12). P. 74.

відповідного бюджетного призначення, якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України<sup>44</sup>.

Отже, комплексний підхід до державної підтримки, який включає фінансову, організаційну, інформаційну та методичну складові, є ключем до успішного впровадження реформ та ефективного процесу об'єднання територіальних громад.

Для отримання фінансової підтримки територіальні громади, які об'єднуються або приєднуються, повинні виконати умови, визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 200.

Основними умовами надання субвенцій є цільове використання коштів, яке пріоритетно спрямовується на проекти розвитку місцевої інфраструктури. Особливу увагу приділяють ініціативам, що вирішують нагальні проблеми соціально вразливих верств населення у відповідному регіоні.

Структура витрат на розвиток регіональної інфраструктури охоплює:

- розвиток медичної та освітньої сфери;
- капітальне будівництво, включаючи об'єкти освітньої та медичної інфраструктури;
- будівництво об'єктів спортивної інфраструктури;
- будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання доріг місцевого значення тощо.

Фінансова підтримка об'єднання чи приєднання територіальних громад здійснюється через субвенції з Державного бюджету до бюджетів об'єднаних громад. Водночас фінансування інфраструктурних проектів належить до видатків місцевого бюджету, адже це пов'язано з вирішенням питань місцевого значення.

Механізм надання фінансової підтримки починається з подання заяви сільської, селищної або міської ради. Виконавчі комітети рад об'єднаних територіальних громад формують перелік проектів і заявок, які пропонуються

---

<sup>44</sup> Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456- VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

для фінансування за рахунок субвенції. Цей перелік може коригуватися, після чого його разом із заявками подають до Ради міністрів Автономної Республіки Крим або обласних державних адміністрацій.

Протягом п'яти робочих днів ці органи перевіряють відповідність проектів плану соціально-економічного розвитку об'єднаної громади<sup>45</sup>.

Для підвищення регіонального розвитку та створення фінансової бази для таких ініціатив створено Державний фонд регіонального розвитку, який є частиною загального фонду державного бюджету.

На основі моніторингових даних про реалізацію реформи децентралізації в Україні можна констатувати щорічне зростання обсягів фінансової підтримки процесів об'єднання територіальних громад.

Після початку повномасштабного військового вторгнення в Україну державна підтримка та фінансування процесів децентралізації й об'єднання територіальних громад зазнали змін. Це зумовлено необхідністю спрямування коштів державного бюджету насамперед на оборонні потреби, підтримку оборонно-промислового комплексу та частково на відновлення деокупованих територій.

Зокрема, у Законі України «Про Державний бюджет на 2024 рік» передбачено:

- 87,5 млрд. гривень освітньої субвенції;
- 23,9 млрд. гривень додаткової дотації для виконання повноважень на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях;
- 16,1 млрд. гривень для фінансування фонду ліквідації наслідків збройної агресії;
- 16 млрд. гривень на будівництво та ремонт місцевих і комунальних доріг;
- 2 млрд. гривень на Державний фонд регіонального розвитку<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>

Проте, як свідчать дослідження, об'єднані територіальні громади висловлюють занепокоєння через скорочення освітньої субвенції, яка у 2024 році зменшилася на 20% порівняно з 2023 роком<sup>47</sup>. Це питання є вкрай важливим, оскільки навчальні заклади продовжують функціонувати навіть за умов воєнного стану, тоді як витрати на освітній процес зростають.

Щодо державної підтримки процесу об'єднання громад, слід відзначити активну роль міжнародних організацій, які надають фінансову допомогу Україні для впровадження реформи децентралізації. Ця підтримка стала особливо важливою в останні роки.

Міжнародна фінансова допомога виконує роль важливого механізму, що впливає на національні законодавчі процеси, оскільки її надання пов'язане з виконанням конкретних реформ. У цьому контексті часто згадується принцип «Більше за більше» («More for more»), який передбачає більший обсяг фінансування за умови успішного впровадження реформ, як це вже використовувалося у випадку реформування в Молдові.

Станом на середину 2024 року в Україні були створені такі агломерації: Білоцерківська, Вінницька, Дрогобицько-Трускавецька, Житомирська, Запорізька, Івано-Франківська, Кам'янець-Подільська, Київська, Краматорсько-Слов'янська, Криворізька, Кременчуцько-Світловодська, Кропивницька, Лисичансько-Сєверодонецька, Луцька, Львівська, Маріупольська, Мелітопольська, Миколаївська, Мукачівська, Нікопольсько-Марганецька, Одеська, Павлоградська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Ужгородська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька та Чернігівська.

Серед важливих нормативно-правових актів слід зазначити Постанову Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2021 року № 1324, якою затверджено

---

<sup>46</sup> Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>.

<sup>47</sup> Шварц Д. Війна не привід, щоб скласти руки: як дати поштовх розвитку наших міст у 2023 році. УНІАН. 2022. URL : <https://www.unian.ua/economics/finance/viy-na-v-ukrajini-yak-dati-poshtovhrozvitku-mist-u-2023-roci-12049533.html>.

порядок і умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для реалізації проектів у межах Програми з відновлення України<sup>48</sup>, а також Постанову від 15 листопада 2022 року № 1279 про порядок і умови надання субвенції на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2», що реалізується спільно з Міжнародним банком реконструкції та розвитку<sup>49</sup>. Крім того, Розпорядження Уряду від 30 грудня 2022 року № 1219-р затверджує план дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад<sup>50</sup>.

Згадані акти визначають порядок надання державної допомоги для відновлення пошкоджених об'єктів критичної інфраструктури, енергетики та інших сфер. План дій передбачає заходи з залучення міжнародної технічної допомоги для відновлення інфраструктури населених пунктів, зокрема:

- відновлення соціальних об'єктів, таких як заклади освіти, культури, спорту, охорони здоров'я, соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори, наукові установи;
- ремонт об'єктів фізичної інфраструктури, таких як автомобільні дороги, мости, шляхопроводи, пішохідні переходи, транспортні розв'язки;
- відновлення об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, будівель адміністративного призначення, електронних комунікацій, об'єктів торгівлі та громадського харчування<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України: постанова Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2021 р. № 1324. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1324-2021-%D0%BF#Text>.

<sup>49</sup> Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту “Проект розвитку міської інфраструктури - 2”: постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1279. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2022-%D0%BF#Text>

<sup>50</sup> Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoia1219r>.

<sup>51</sup> Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoia1219r>.

Для підтримки процесу об'єднання або приєднання територіальних громад держава надає допомогу в різних формах: інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову. Кожна з цих форм відіграє ключову роль у стимулюванні та забезпеченні процесу об'єднання громад у рамках реалізації муніципальної реформи. Важливо підкреслити, що жодна з цих форм державної підтримки не є другорядною, оскільки тільки комплексний підхід дозволяє ефективно досягати цілей децентралізації.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

#### 3.1 Недоліки законодавчого регулювання процесу формування територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин

Місцеве самоврядування гарантоване Європейською Хартією місцевого самоврядування<sup>52</sup> та Конституцією України<sup>53</sup>. Основним суб'єктом місцевого самоврядування, який реалізує його функції та повноваження, є територіальна громада села, селища чи міста<sup>54</sup>.

Для успішного завершення реформи децентралізації в Україні необхідно вирішити ключові питання, пов'язані з формуванням територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин та важливого елементу громадянського суспільства.

Як зазначає О. Євтушенко, місцеве самоврядування – це система взаємовідносин, що виникає в процесі розподілу влади на місцевому рівні між політичними суб'єктами. Основу цієї системи складають органи місцевого самоврядування, які співпрацюють із місцевими політичними партіями, громадськими організаціями, засобами масової інформації, лобістськими групами та політичними лідерами.

Місцеве самоврядування є важливим елементом політичної системи громадянського суспільства, оскільки забезпечує контроль над ресурсами місцевої спільноти, переданими йому державою та населенням. Цей інститут

---

<sup>52</sup> Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985. URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

<sup>53</sup> Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

<sup>54</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

сприяє взаємодії держави та громадянського суспільства, об'єднуючи їх спільні інтереси<sup>55</sup>.

О. Р. Сергєєва висуває кілька аргументів на підтвердження концепції, яка відносить місцеве самоврядування та його первинного суб'єкта до інститутів громадянського суспільства:

1) відокремлення громадянського суспільства від держави та наявність власних цілей і завдань дозволяють місцевому самоврядуванню та його суб'єктам функціонувати незалежно від органів державної влади, що уподібнює їх до інститутів громадянського суспільства;

2) сучасне місцеве самоврядування, яке є продуктом самоорганізації населення, поєднує риси як владного, так і суспільного інституту;

3) сучасні принципи та форми організації місцевого самоврядування виникли в результаті складного процесу пошуку компромісу та узгодження інтересів суспільства і держави;

4) місцеве самоврядування є однією з форм прояву демократії;

5) ефективна система місцевого самоврядування створюється на певному етапі розвитку громадянського суспільства<sup>56</sup>.

Таким чином, територіальна (об'єднана) громада, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, володіє всіма основними характеристиками інституту громадянського суспільства. Це підтверджується її особливим становищем у правовідносинах із органами державної влади та місцевого самоврядування<sup>57</sup>.

Разом з тим, варто погодитися з думкою, що територіальна громада стає самостійною одиницею громадянського суспільства лише тоді, коли більшість її членів ідентифікує себе з нею, усвідомлюючи спільні інтереси та сприяючи їх

---

<sup>55</sup> Євтушенко О. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. С. 69.

<sup>56</sup> Сергєєва О. Р. Місцеве самоврядування у процесах демократизації суспільства в Україні. *Економічний нобелівський вісник*. 2014. № 1. С. 403.

<sup>57</sup> Панчишин Р. І. Конституційно-правові форми об'єднання територіальної громади в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 56-59.

реалізації. Формування громади передбачає перетворення ординарної сукупності індивідів на єдину спільноту<sup>58</sup>.

В. Ф. Погорілко зазначає, що громадянське суспільство є динамічною, самоорганізованою сферою публічно-правових відносин, яка формується вільними та рівними громадянами і їх об'єднаннями. Воно представляє сукупність взаємодій, які сприяють формуванню соціального капіталу та забезпечують контроль над діями державних органів. Громадянське суспільство, будучи багаторазовим суб'єктом публічно-правових відносин, складається з різних учасників, які взаємодіють, змінюються і впливають на суспільний порядок. Воно є основою демократії та важливим чинником у створенні правової держави<sup>59</sup>.

У науковій літературі підкреслюється, що громадянське суспільство є однією з основоположних цінностей Європейського Союзу та розглядається як ключовий елемент функціонування демократії<sup>60</sup>. У грудні 2007 року був підписаний Лісабонський договір<sup>61</sup>.

Відповідаючи на глобальні та особливо європейські тенденції, в Україні було ухвалено низку нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток громадянського суспільства.

Одним із таких документів став Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки» від 27 вересня 2021 року № 487/2021. У цьому документі наголошується, що одним із фундаментальних елементів громадянського суспільства є ефективна діяльність інститутів, які забезпечують

---

<sup>58</sup> Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 335.

<sup>59</sup> Погорілко В. Ф., Федоренко Ф. Л. Конституційне право України: підручник. 4-е вид., перероб. і доопр. К., 2012. С. 332-342.

<sup>60</sup> Непоп Л. Політика європейського союзу щодо розвитку громадянського суспільства. *Наукові записки*. 2014. Вип. 2 (70). С. 242.

<sup>61</sup> Договір про Європейський Союз: Міжнародний документ від 07.02.1992. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_029).

громадянам і соціальним групам можливість самоорганізації, представництва та захисту своїх прав і інтересів<sup>62</sup>.

Слід зазначити, що в науковій літературі зазвичай виділяють дві класичні концепції моделей взаємовідносин центральної та місцевої влади: модель партнерства та агентську модель. Перша модель, яка характерна для таких країн, як США, Швейцарія, Нідерланди, де політична система формувалася «знизу» шляхом об'єднання місцевих спільнот, розглядає відносини між місцевою і центральною владою як партнерські, спрямовані на досягнення спільних цілей і надання послуг населенню<sup>63</sup>.

Варто погодитися з думкою Ю. К. Маслова, який відзначає, що місцеве самоврядування є водночас політичним інститутом, інститутом публічної влади та інститутом громадянського суспільства. У своїй єдності вони формують специфічність і унікальність місцевого самоврядування як структурного елемента сучасних демократичних систем влади<sup>64</sup>.

Деякі науковці вказують, що в процесі становлення демократичної, соціальної та правової держави може виникати розрив між інтересами місцевої громади та напрямками діяльності централізованого державного апарату. Цей розрив особливо помітний на початкових етапах розвитку. Замість пошуку ефективних механізмів взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням, часто акцент робиться на питаннях «захисту» автономії місцевого самоврядування у разі конфліктів<sup>65</sup>.

Також важливо зменшити розрив у свідомості громадян між питаннями, які вони вважають особистими й важливими для кожного («свої» справи), та питаннями загальнодержавного рівня, які сприймаються як політичні й далекі,

---

<sup>62</sup> Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

<sup>63</sup> Чапала Г. В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство - питання співвідношення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 1002.

<sup>64</sup> Маслов Ю. К. Місцеве самоврядування як структурний елемент системи влади сучасних країн Європи. *Політологія*. 2014. № 11(115). С. 104.

<sup>65</sup> Чапала Г. В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство - питання співвідношення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 1004.

на які звичайні громадяни майже не мають впливу («чужі» справи)<sup>66</sup>. Це передбачає формування внутрішньої готовності громади брати активну участь у процесах місцевого самоврядування, проявляти ініціативу і нести відповідальність за розвиток свого регіону.

У лютому 2011 року Міністерство юстиції України надало роз'яснення щодо форм взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства<sup>67</sup>.

Науковці виділяють такі форми участі інститутів громадянського суспільства у нормотворчій діяльності, як пряма і опосередкована участь, а також радикальні і компромісні форми<sup>68</sup>.

Говорячи про можливі форми прямої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, слід зазначити, що їх визначено у статтях 7 і 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>69</sup>. Наприклад, у 2014 році Центральна виборча комісія відмовила в проведенні місцевого референдуму в місті Києві, обґрунтувавши це відсутністю прописаної процедури проведення таких референдумів у чинному законодавстві України<sup>70</sup>.

Загальні збори громадян за місцем проживання виступають однією з форм безпосередньої участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення (ст. 8)<sup>71</sup>. Важливе значення також мають громадські слухання (ст. 13). Відповідно до положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, створені при органах державної влади та місцевого

---

<sup>66</sup> Батанов О. В., Кравченко В. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування. *Аспекти публічного правління*. 2018. Том 6. № 6-7 С. 48.

<sup>67</sup> Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011. URL : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS14895.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14895.html)

<sup>68</sup> Берназюк Я. О. Форми участі інститутів громадянського суспільства у нормотворчому процесі. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. Вип. 1. С. 48.

<sup>69</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

<sup>70</sup> ЦВК заблокувала проведення місцевих референдумів / *Українська правда*. 2014. URL : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014215/>.

<sup>71</sup> Панчишин Р. І. Удосконалення законодавства у сфері призначення та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 7 (269). С. 139-149.

самоврядування, мають право брати участь у розробці проектів регуляторних актів у визначених законодавством випадках<sup>72</sup>.

Водночас науковці відзначають певні недоліки, які виявляються у процесі проведення реформи. Зокрема, зазначається, що виконавча влада на всіх рівнях стикається з такими викликами, як недостатній рівень професійної підготовки управлінців та їхня неготовність до участі у реформах. За період незалежності України було реалізовано мало ефективних реформ, і система влади демонструє неспроможність оперативно вносити необхідні зміни до законодавства. Крім того, одним із проблемних аспектів є внесення конституційних змін, необхідних для завершення адміністративно-територіальної реформи<sup>73</sup>.

У Польщі, Болгарії, Естонії, Латвії та інших країнах застосовується загальновизнаний підхід, за яким територія місцевої громади має бути спроможною надавати адміністративні послуги, а зміна її меж можлива лише за рішенням парламенту. Наприклад, у Болгарії встановлено мінімальну кількість мешканців громади на рівні шести тисяч осіб, тоді як в Естонії – три з половиною тисячі, а в Латвії – п'ять тисяч осіб<sup>74</sup>.

Враховуючи таку європейську практику, народними депутатами та іншими суб'єктами законодавчої ініціативи було розроблено низку законопроектів, спрямованих на врегулювання механізму об'єднання громад<sup>75</sup>. Однак згодом ці законопроекти були відкликані їхніми авторами.

Аналізуючи положення цих документів, деякі дослідники звертають увагу, що їхні пропозиції фактично зводяться до двох основних новацій: перше – це об'єднання кількох районів у один більший, друге – злиття районних рад цих районів в одну спільну раду<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

<sup>73</sup> Федірко Б. О. Сучасний стан та напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Територіальний розвиток та регіональна економіка*. 2015. Вип. 6 (115). С. 21.

<sup>74</sup> Матяж С. В. Європейський досвід розвитку та функціонування інститутів громадянського суспільства. *Наукові праці. Політологія*. 2013. Випуск 218. Том 230. С. 29.

<sup>75</sup> Про порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів: проект Закону від 22.06.2017 реєстр. № 6636. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62118](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118).

<sup>76</sup> Сергієнко О. Підходи до вирішення питань адміністративно-територіального устрою та проблем самоврядування районного рівня на прикладі Херсонської області: Інститут громадянського суспільства. 2019.

Друге важливе питання, яке виникає у процесі механічного об'єднання територій районів, стосується раціональності існуючого районного поділу та характеру нових районів, які планується створити. На прикладі Херсонської області відзначається суттєва нерівномірність районів за їх розмірами та чисельністю населення<sup>77</sup>.

Зокрема, Т. О. Астапова пропонує низку заходів для посилення взаємодії між місцевими органами влади та населенням. Серед них: щорічне оприлюднення звітів про діяльність для забезпечення прозорості роботи місцевої влади, а також підтримка волонтерських ініціатив<sup>78</sup>.

О. В. Батанов та В. В. Кравченко, у свою чергу, пропонують запровадити інститут муніципальних омбудсманів за прикладом деяких європейських країн. Науковці зазначають, що такий орган, спрямований на захист прав громадян у сфері місцевого самоврядування, здатен усунути прогалини в системі правозахисту. Його діяльність сприятиме підвищенню ефективності місцевого самоврядування та громадянського суспільства, а також зміцнить існуючі гарантії прав громадян. Муніципальний омбудсман може стати додатковим каналом комунікації для мешканців територіальних громад, захищаючи їх права у разі порушень або обмежень<sup>79</sup>.

У цьому контексті варто звернути увагу на постанову Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів». Цей документ передбачає укрупнення районного поділу в межах кожної області. Наприклад, у Київській області замість 25 районів було

---

URL : <https://www.csi.org.ua/detsentralizatsiya-v-ukrayini-vid-monitoryngu-doreaguvannya/na-prykladi-hersonskoyi-oblasti/>.

<sup>77</sup> Сергієнко О. Підходи до вирішення питань адміністративно-територіального устрою та проблем самоврядування районного рівня на прикладі Херсонської області: Інститут громадянського суспільства. 2019. URL : <https://www.csi.org.ua/detsentralizatsiya-v-ukrayini-vid-monitoryngu-doreaguvannya/na-prykladi-hersonskoyi-oblasti/>.

<sup>78</sup> Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.04. Х., 2010. С. 11.

<sup>79</sup> Батанов О. В., Кравченко В. В. Місьцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування. *Аспекти публічного правління*. 2018. Том 6. № 6-7 С. 49-50.

створено 7: Білоцерківський, Бориспільський, Броварський, Бучанський, Вишгородський, Обухівський та Фастівський<sup>80</sup>.

Аналогічні процеси відбулися в інших областях України, що, зокрема, призвело до скорочення кількості районних рад. Це стало одним із ключових аргументів на користь необхідності укрупнення територій районів.

У Пояснювальній записці до проекту зазначеної постанови наведено прогнозні розрахунки, здійснені на основі фактичних витрат на утримання районних рад у 2019 році, очікуваного скорочення їх кількості, а також прогнозів індексу споживчих цін (ІСЦ), які містилися в інфляційному звіті НБУ за квітень 2020 року (ІСЦ на 2020 рік – 6,0%, на 2021-2023 роки – по 5,0%). Відповідно до цих розрахунків, скорочення кількості районних рад дозволить зменшити витрати місцевих (районних) бюджетів: у 2021 році – на 1,4 млрд. грн., у 2022 році – на 1,4 млрд. грн., у 2023 році – на 1,5 млрд. грн.<sup>81</sup>.

Водночас важливим аспектом є розвиток засад місцевої демократії. Наділення територіальних (об'єднаних) громад реальними повноваженнями у цій сфері є необхідною умовою для їх становлення як інституту громадянського суспільства.

У цьому контексті цікавою є думка С. В. Матяж, який пропонує, спираючись на досвід країн Центральної Європи, впровадити в Україні практику створення дорадчих органів самоврядування, що функціонуватимуть у межах територіальних одиниць громад<sup>82</sup>.

Окремої уваги заслуговує пропозиція науковців, які рекомендують запозичити досвід європейських держав для більш детального регулювання господарської діяльності об'єднаних громад. Наприклад, К. В. Павлюк і І. В. Іголкін звертають увагу на підхід Німеччини, де законодавство дозволяє

---

<sup>80</sup> Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

<sup>81</sup> Пояснювальній записці до проекту постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» реєстр № 3650 від 15.06.2020. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3650&conv=9>

<sup>82</sup> Матяж С. В. Європейський досвід розвитку та функціонування інститутів громадянського суспільства. *Наукові праці. Політологія*. 2013. Випуск 218. Том 230. С. 29.

громадам займатися господарською діяльністю за умови дотримання певних принципів.

До таких принципів належать:

- наявність публічної мети, що полягає в задоволенні суспільних потреб та інтересів (діяльність, орієнтована виключно на отримання прибутку, вважається такою, що не відповідає публічній меті);

- відповідність обсягу та характеру підприємницької діяльності управлінському та фінансово-економічному потенціалу громади;

- принцип субсидіарності, згідно з яким публічна мета досягається найефективніше через економічну діяльність громади (громада діє лише тоді, коли інші суб'єкти не можуть забезпечити необхідний результат)<sup>83</sup>.

Варто зазначити, що згідно зі ст. 2 Господарського кодексу України органи місцевого самоврядування можуть наділятися господарською компетенцією, яка відповідно до ст. 8 цього кодексу реалізується від імені відповідної комунальної установи. Однак питання здійснення господарської діяльності територіальними (об'єднаними) громадами залишається недостатньо врегульованим, тому пропозиції науковців у цій сфері є актуальними та доцільними.

Аналізуючи аспекти міського самоврядування, А. Т. Назарко наголошує на необхідності вдосконалення статутів територіальних громад для забезпечення ефективної участі міських громад у реалізації функцій самоврядування. Зокрема, пропонується:

1. Чітко регламентувати повноваження міської ради щодо розгляду місцевих ініціатив. Це включає можливість: прийняття проекту рішення повністю або частково; відхилення проекту рішення з обґрунтуванням або направлення його на доопрацювання за участю ініціативної групи; обов'язкове внесення доопрацьованого проекту на пленарне засідання міської ради.

---

<sup>83</sup> Павлюк К. В., Іголкін І. В. Особливості соціоструктурних взаємодій громадянського суспільства і держави в країнах Західної Європи. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 1. С. 421.

2. Закріпити обов'язок міської ради враховувати пропозиції громадськості. У разі відмови від виконання рішень громадських слухань необхідно встановити чіткі строки для обґрунтування таких відмов.

3. Установити право громадян на оскарження рішень міської ради, зокрема щодо відхилення місцевих ініціатив чи пропозицій громадських слухань. Таке оскарження має відбуватися відповідно до чинного законодавства України та Регламенту міської ради<sup>84</sup>.

Ці заходи сприятимуть зміцненню принципів безпосередньої демократії та підвищенню прозорості у системі міського самоврядування.

Територіальна громада як інститут громадянського суспільства характеризується такими основними ознаками: 1) вона є організаційно-інституційним утворенням, яке відокремлене від державної влади та об'єднує мешканців одного чи кількох населених пунктів; 2) громада виступає активним учасником публічного управління на місцевому рівні, виконуючи роль носія місцевої влади; 3) має реальну здатність і бажання брати на себе відповідальність за здійснення публічної влади, вирішуючи питання місцевого значення; 4) у державі створено правові механізми, які забезпечують участь територіальної громади у публічному управлінні як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях; 5) вона є складовою частиною політичної системи держави, беручи участь у формуванні представницьких органів публічної влади на місцевому рівні та здійснюючи вплив на політичну організацію держави.

Спираючись на позитивний європейський досвід у розвитку спроможних об'єднаних територіальних громад як суб'єктів муніципально-правових відносин, можна запропонувати такі напрями подальшого вдосконалення:

1. Розробка національної стратегії, спрямованої на формування нового іміджу територіальної громади як активного і відповідального учасника місцевого самоврядування.

---

<sup>84</sup> Назарко А. Т. Міське самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2015. С. 17-18.

2. Впровадження інституту муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування, а також створення інших механізмів позасудового забезпечення виконання управлінських рішень громад.

3. Прийняття закону про місцевий референдум, який врегулює питання прямої участі громади у здійсненні місцевого самоврядування, а також розробка інших форм залучення громади до ухвалення рішень.

### **3.2 Розвиток конституційно-правового статусу територіальної громади у муніципальних правовідносинах**

Одним із ключових завдань муніципально-правової реформи, що триває в Україні, є вдосконалення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, зокрема об'єднаних територіальних громад. Важливо враховувати, що конституційно-правовий статус об'єднаної територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування має багатокomпонентну структуру, яка потребує розвитку з урахуванням європейського досвіду та завдань реформи.

Для визначення напрямків удосконалення цього статусу слід розглянути його структуру.

Наприклад, І. І. Дахова, аналізуючи структуру конституційно-правового статусу уряду, зазначає, що цей статус включає такі основні елементи: правосуб'єктність уряду; принципи діяльності; компетенцію; склад і статус окремих членів уряду; відповідальність за діяльність<sup>85</sup>.

Інші дослідники пропонують інший підхід до структури конституційно-правового статусу державного органу. Вони виділяють:

1. Місце та роль у суспільстві й державі, а також соціально-політичне значення органу.

---

<sup>85</sup> Дахова І. І. Структура конституційно-правового статусу уряду. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 13. С. 46.

2. Загальну правоздатність, яка є основою для включення суб'єкта до конституційно-правових відносин.

3. Права, обов'язки, компетенцію та повноваження.

4. Гарантії стабільності та реального правового стану, що охоплюють систему правових умов, інструментів і заходів для забезпечення реалізації нормативних положень у фактичну діяльність органу<sup>86</sup>.

Ці підходи можуть бути використані як основа для подальшого розвитку конституційно-правового статусу об'єднаних територіальних громад в умовах муніципальної реформи.

З огляду на те, що територіальна громада має характеристики колегіального суб'єкта конституційних і муніципально-правових відносин, можна припустити, що її конституційно-правовий статус має подібну структуру до статусу колегіальних органів.

У цьому контексті варто погодитися з А. О. Шевченко, який зазначає, що соціально-правова структура територіальної громади є багатогранним явищем. Вона представляє складну форму публічної організації в межах визначеної території. Територіальна громада, як базовий елемент територіального устрою, є частиною державної території з чіткими межами і служить просторовою основою для функціонування суб'єктів місцевого самоврядування<sup>87</sup>.

Визначаючи структуру конституційно-правового статусу територіальної громади, слід звертатися до положень статей 140-146 Конституції України. На основі аналізу цих норм і наукових концепцій можна виділити такі елементи:

1. Мета, завдання та принципи реалізації функцій місцевого самоврядування територіальною громадою.

2. Гарантії діяльності громади, які забезпечують її здатність ефективно виконувати функції.

3. Повноваження громади, що визначають межі та форми її діяльності.

---

<sup>86</sup> Глушенко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу. *Адвокат*. 2012. № 6 (141). С. 32.

<sup>87</sup> Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 332-342.

4. Муніципально-правова відповідальність виборних осіб та органів місцевого самоврядування, сформованих громадою.

При окресленні шляхів вдосконалення конституційно-правового статусу територіальних громад особливу увагу слід приділити гарантіям здійснення функцій місцевого самоврядування. Цей елемент потребує подальшого розвитку для забезпечення ефективної діяльності громад.

Гарантії здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами представляють собою сукупність правових, організаційних, інституційних, фінансових та інших механізмів, що забезпечують сприятливі умови для ефективного виконання громадами завдань і функцій місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування гарантується як на міжнародному, так і на національному рівнях. Аналіз положень Європейської хартії місцевого самоврядування дозволяє виділити ключові гарантії:

- забезпечення умов для вільного виконання функцій виборними органами місцевого самоврядування, включно з фінансовою компенсацією витрат, що виникають у процесі їхньої діяльності (ст. 7);
- обмеження адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування лише випадками та формами, визначеними національним законодавством (ст. 9);
- визначення в конституціях або законах обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень (ст. 10);
- право органів місцевого самоврядування використовувати основні національні засоби правового захисту (ст. 11).

Більшість із цих гарантій закріплено в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (розділ IV).

Водночас, як зазначають деякі дослідники, існують проблеми з імплементацією положень Хартії. Зокрема, національне законодавство не містить визначення терміна «територіальні кордони органів місцевого

самоврядування», передбаченого ст. 5 Хартії, що створює прогалину в правовому регулюванні<sup>88</sup>.

Окрім цього, ст. 145 Конституції України гарантує судовий захист прав місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», право звертатися до суду належить органам та посадовим особам місцевого самоврядування.

Однак, законодавство України не передбачає права громади, через її представників, які не є органами або посадовими особами місцевого самоврядування, на судовий захист своїх прав та інтересів, зокрема у спорах із органами місцевого самоврядування або державними органами.

Для визначення шляхів удосконалення системи національних гарантій місцевого самоврядування слід також враховувати наукові рекомендації у цій сфері. Наприклад, О. О. Фролов наголошує на необхідності трансформації державної підтримки місцевого самоврядування, спрямованої на забезпечення його розвитку. Це передбачає створення цілісної системи правових, соціальних, організаційних та фінансових умов, які дозволять місцевому самоврядуванню функціонувати ефективно та результативно. Також потрібна послідовна і системна державна політика, що сприятиме розвитку муніципальної влади<sup>89</sup>.

Подальший розвиток гарантій реалізації функцій місцевого самоврядування територіальними громадами має зосереджуватись на розширенні їхніх прав щодо захисту інтересів та забезпеченні ефективного управління комунальною власністю. Важливим елементом правового статусу громади залишаються її повноваження, спрямовані на виконання завдань місцевого самоврядування. Тому розширення цих повноважень є ключовим напрямом розвитку громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, з урахуванням євроінтеграційних зобов'язань України в межах Європейської конвенції місцевого самоврядування та Угоди про асоціацію з ЄС.

---

<sup>88</sup> Шигапова Е. Окремі аспекти імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 183.

<sup>89</sup> Фролов О. О. Поняття і зміст принципу державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 18. С. 175.

Науковець О. В. Батанов зазначає, що в Україні зараз переважає консервативна модель місцевого самоврядування, де воно фактично діє лише на рівні територіальних громад, тоді як на регіональному рівні (областей і районів) його роль є символічною. Впровадження в Україні європейського принципу повсюдності місцевого самоврядування, за його словами, потребує розширення повноважень громад та їх представницьких органів<sup>90</sup>.

Одним із напрямів удосконалення конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади є розвиток системи муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування, сформованих громадою.

Муніципально-правова відповідальність становить важливу складову правового статусу як об'єднаної громади, так і утворених нею органів місцевого самоврядування та виборних посадових осіб. Законодавство України визначає окремі види санкцій у цій сфері, а також регулює порядок і підстави їх застосування. Однак необхідність удосконалення правового регулювання цього інституту залишається актуальною, зокрема шляхом уточнення механізмів відповідальності в контексті реалізації муніципально-правової реформи в Україні.

Т. М. Слободняк слушно зауважує, що важливим аспектом конституційної реформи, спрямованої на децентралізацію влади, є забезпечення належного нормативно-правового закріплення відповідальності місцевих рад, а також сільських, селищних і міських голів<sup>91</sup>.

У даному контексті поняття «відповідальність» щодо виборних осіб та органів місцевого самоврядування має дві площини: ретроспективну (контроль за виконанням уже взятих зобов'язань) та перспективну (забезпечення якісного виконання майбутніх функцій). Це зобов'язує органи та посадових осіб діяти

---

<sup>90</sup> Батанов О. В. Людський вимір децентралізації в умовах викликів російсько-української війни. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів), 2023. С. 56.

<sup>91</sup> Слободняк Т. М. Муніципально-правова відповідальність – окремий вид юридичної відповідальності. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 350.

виключно в інтересах громади та належним чином виконувати свої обов'язки. Водночас об'єднана громада бере на себе відповідальність за обрання компетентних представників, які здатні ефективно представляти її інтереси, вирішувати питання регіонального розвитку та інші локальні завдання.

Як зауважує В. П. Чурсін, вислів «під власну відповідальність» слід розуміти як форму самовідповідальності, що передбачає опору місцевого самоврядування на власні (місцеві) ресурси, матеріальні та інші засоби при ухваленні та реалізації рішень<sup>92</sup>.

Конкретні види муніципально-правових санкцій та підстави їх застосування до виборних осіб і органів місцевого самоврядування регламентовані законами України, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад». Однією з таких санкцій, яка викликає значні дискусії, є дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування рішенням територіальної громади.

Процедура відкликання депутата місцевої ради детально описана в статтях 38-41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Проте, досліджуючи її, деякі науковці, зокрема Т. В. Стешенко та Г. І. Саліван, зазначають про недоліки, пов'язані з порушенням принципу справедливості. Науковці звертають увагу, що вибори до місцевих рад проводяться за змішаною виборчою системою: половина депутатів обирається в одномандатних округах за мажоритарною системою, інша – за партійними списками в багатомандатному окрузі. Це призводить до того, що виборці можуть відкликати лише депутатів, обраних у мажоритарних округах, тоді як депутати, обрані за списками партій, залишаються недоторканими. Єдиним варіантом впливу на таких депутатів і раду в цілому є дострокове припинення

---

<sup>92</sup> Чурсін В. П. Конституційно-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні. *Державне будівництво*. 2007. № 2. С. 5. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2007\\_2\\_47/](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_47/).

повноважень усієї ради, що, однак, потребує значних витрат часу та ресурсів місцевого бюджету<sup>93</sup>.

Погоджуючись із цією точкою зору, слід зазначити, що об'єднання територіальних громад та створення ними єдиних представницьких органів може частково усунути цей недолік.

Деякі науковці критично оцінюють інститут відкликання, вказуючи, що його практична реалізація є досить складною через суперечливе розуміння суті та призначення цього механізму. Зазначається, що в ідеальній моделі відкликання виборці повинні мати можливість позбавляти посад некомпетентних або безвідповідальних представників, а також вимагати дострокового припинення мандата у випадку втрати довіри або негідної поведінки представника. Проте, на практиці, як зазначають деякі дослідники, цей механізм часто використовується маніпулятивно і не завжди виправдовує свою доцільність<sup>94</sup>.

Для того щоб інститут відкликання посадових осіб та органів місцевого самоврядування став дієвим інструментом громадського контролю, необхідно підвищувати соціальну відповідальність і активність територіальної громади. Це включає залучення громадськості до прийняття рішень місцевого значення, формування програм муніципального розвитку та відповідальний підхід до виборів представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що відкликання депутата місцевої ради або дострокове припинення повноважень посадових осіб є однією з найсуворіших муніципально-правових санкцій. Іншим видом санкцій є можливість судового скасування рішень органів або посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони були прийняті з порушенням Конституції чи законів України (ч. 2 ст. 55 Конституції України)<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Kartashov E. Territorial community development projects: domestic and foreign experiences. *Public administration*, 2017. P. 137.

<sup>94</sup> Юркевич Х. І. Відкликання представника у теорії та практиці народного представництва. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 468.

<sup>95</sup> Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

На основі проведеного аналізу проблем розвитку конституційно-правового статусу територіальної громади можна дійти висновку, що ключовими структурними елементами, які вимагають суттєвого вдосконалення, є: гарантії реалізації громадою функцій місцевого самоврядування, повноваження об'єднаної територіальної громади та правове регулювання окремих аспектів муніципально-правової відповідальності виборних осіб і органів місцевого самоврядування.

---

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає в посиленні ролі територіальної громади в контексті муніципально-правових відносин. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. У конституційно-правовому контексті територіальна громада представляє собою об'єднання осіб, які постійно проживають на певній території, що може охоплювати як одну адміністративно-територіальну одиницю, так і кілька таких одиниць або їх частини. Основою цього об'єднання є спільність території проживання, яка формує соціальні, економічні, культурні та екологічні зв'язки між членами громади. Важливим аспектом є володіння та розпорядження комунальною власністю, що включає як об'єкти нерухомості, так і землі комунальної форми власності.

Територіальна громада об'єднується не лише географічно, але й через спільні інтереси в різних сферах, зокрема соціально-економічного розвитку, збереження культурно-етнографічної спадщини, забезпечення екологічної безпеки та інших питань, пов'язаних із добробутом та розвитком відповідної території.

2. Спроможність територіальної громади – це багатовимірна характеристика, яка відображає її здатність самостійно та ефективно виконувати функції місцевого самоврядування, забезпечуючи належний рівень життя для своїх мешканців. Ця спроможність ґрунтується на положеннях міжнародного права, Конституції та законів України і включає фінансові, адміністративно-територіальні, ресурсні, організаційно-інституційні, законодавчі та міжмуніципальні можливості громади.

Ключовим показником спроможності є здатність громади вирішувати питання місцевого значення, такі як розвиток інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, соціальних послуг, екології тощо. Важливим є також забезпечення

високої якості адміністративних послуг для мешканців громади, оперативне реагування на їхні потреби та виконання завдань, які сприяють підвищенню добробуту громади в цілому.

Спроможність територіальної громади – це фундаментальний елемент сталого розвитку місцевого самоврядування, який забезпечує ефективне управління та інтеграцію громади в єдину систему державного управління.

3. Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади здійснюється через низку механізмів, спрямованих на координацію зусиль у розв'язанні питань регіонального розвитку, реалізації державної політики та забезпечення інтересів територіальних громад. Основними формами такої взаємодії є: створення спільних робочих груп для розробки проектів документів, які стосуються державної регіональної політики; організація спільних засідань представників відповідних органів; проведення громадських слухань і консультацій з територіальною громадою; спільна реалізація програм і проектів розвитку в економічній, соціальній, культурній та екологічній сферах; обмін інформацією та досвідом між органами місцевого самоврядування і виконавчої влади; контроль і моніторинг виконання спільних рішень; інформаційно-просвітницька робота.

Злагоджена взаємодія цих органів є важливим чинником успішного розвитку регіонів, оскільки сприяє підвищенню ефективності управління, вирішенню соціально-економічних проблем та забезпеченню балансу між інтересами громади й держави.

4. Основними проблемами становлення територіальної громади як дієздатного суб'єкта муніципально-правових відносин є такі:

1) недостатнє правове забезпечення механізмів прямої участі громади в місцевому самоврядуванні. На законодавчому рівні відсутні чітко визначені механізми, які б гарантували участь об'єднаної громади у прийнятті рішень, а також відповідальність за ігнорування обов'язкових рішень громади при розробці та ухваленні нормативно-правових актів органами державної влади та місцевого самоврядування;

2) пасивність і правовий нігілізм мешканців громади. Значна частина населення територіальних громад проявляє байдужість до питань місцевого самоврядування, що часто пов'язано з невірою у здатність громади реально впливати на публічне управління. Це знижує рівень громадської активності та ускладнює процес розвитку демократичних інститутів на місцевому рівні;

3) непослідовність у прийнятті законодавства щодо об'єднання громад. Часто ухвалення нормативно-правових актів у цій сфері відбувається без врахування регіональних особливостей та реальних потреб громад. Механізація процесу об'єднання створює дисбаланс у розвитку територій, ускладнюючи ефективне функціонування новостворених громад.

5. Основними проблемами формування територіальної громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин є:

- відсутність законодавчих механізмів для забезпечення прямої участі об'єднаної територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується відсутності відповідальності за неврахування обов'язкових рішень громади під час ухвалення нормативно-правових актів органами державної влади та місцевого самоврядування;

- непослідовність у прийнятті законодавчих актів, які регулюють об'єднання територіальних громад. Процес часто механізується без врахування особливостей та реальних потреб конкретних регіонів, що ускладнює його реалізацію.

6. Однією з ключових умов формування основних засад організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах проведення реформи децентралізації є чітке усвідомлення очікуваних результатів цієї реформи. При цьому в процесі формування необхідно врахувати, що в Конституції України мають бути закріплені такі основні аспекти у сфері організації та здійснення місцевого самоврядування: удосконалення адміністративно-територіального устрою України; засади організації місцевого самоврядування, діяльності його органів та інших форм самоорганізації населення; форми взаємодії територіальних громад та органів місцевого самоврядування з місцевими

органами державної влади, а також засади та механізми державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; повноваження територіальних громад, а також фінансова й матеріальна основа їхньої діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.04. Х., 2010. 23 с.

2. Батанов О. В. Людський вимір децентралізації в умовах викликів російсько-української війни. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів), 2023. 208 с.

3. Батанов О. В., Кравченко В. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування. *Аспекти публічного правління*. 2018. Том 6. № 6-7 С. 49-50.

4. Берназюк Я. О. Форми участі інститутів громадянського суспільства у нормотворчому процесі. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. Вип. 1. С. 48-54.

5. Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б., Завальний А. М., Заяць Н. В. та ін Теорія держави та права : навч. посіб. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

6. Бортнікова А. Г. Систематизація наукових поглядів щодо сутності поняття публічно-правових відносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2015. № 14. Т. 1. С. 97-99.

7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456- VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250 000 слів та словосполучень; уклад. О. Єрошенко. Донецьк: Глорія Трейд, 2012. 1231 с.

9. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS14895.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14895.html).

10. Галіахметов І. А. Змістова складова муніципально-правових відносин: теоретичний аспект. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 37-40.
11. Ганущак Ю. І., Чпенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
12. Глущенко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу. *Адвокат*. 2012. № 6 (141). С. 28-33.
13. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
14. Дахова І. І. Структура конституційно-правового статусу уряду. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 13. С. 38-48.
15. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>
16. Договір про Європейський Союз: Міжнародний документ від 07.02.1992. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_029).
17. Дудар В. І. Шляхи підвищення ефективності делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. С. 151-156.
18. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985. URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
19. Євтушенко Є. В. Інститут префекта в контексті децентралізації як однієї з форм стратегії сталого розвитку. *Публічне управління*. 2016. Вип. 14. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/14.pdf>.
20. Євтушенко О. Місьцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. С. 69-73.

21. Інформація з Державного реєстру договорів про співробітництво територіальних громад станом на червень 2023 року. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/reestr-07.06.2018.pdf>.

22. Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. Державне управління : підручник : у 2 т. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

23. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

24. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. спец. 12.00.12. Одеса, 1999. 21 с.

25. Куц Ю. О., Сінченко В. М., Мамонова В. В., Газарян С. В. Х.: Віровець А.П. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість: монографія; «Апостроф», 2011. 340 с.

26. Ленгер Я. І. Органи місцевого самоврядування та інші органи як суб'єкти правовідносин із врегулювання муніципально-правових колізій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2017. Вип. 44. Т. 1. С. 52-54.

27. Лічак Д. В. Проблеми визначення поняття «державна підтримка суб'єктів господарювання». *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 405-410.

28. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.

29. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 29. С. 18-31.

30. Майстро М. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33).

31. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2011. 54 с.

32. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. Вип. 43. С. 295-302.

33. Маслов Ю. К. Місцеве самоврядування як структурний елемент системи влади сучасних країн Європи. *Політологія*. 2014. № 11(115). С. 101-108.

34. Матяж С. В. Європейський досвід розвитку та функціонування інститутів громадянського суспільства. *Наукові праці. Політологія*. 2013. Випуск 218. Том 230. С. 27-31.

35. Назарко А. Т. Міське самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2015. 28 с.

36. Непоп Л. Політика європейського союзу щодо розвитку громадянського суспільства. *Наукові записки*. 2014. Вип. 2 (70). С. 241-245.

37. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретикоприкладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 4(55). С. 2-6.

38. Павлюк К. В., Іголкін І. В. Особливості соціоструктурних взаємодій громадянського суспільства і держави в країнах Західної Європи. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 1. С. 421.

39. Панчишин Р. І. Актуальні проблеми об'єднання територіальної громади в Україні: причини виникнення та шляхи вирішення. *Наукова конференція. Юридична наука в 21 столітті: перспективи та пріоритетні напрями досліджень*. 11-12 травня 2018 р. м. Запоріжжя. С. 11-16.

40. Панчишин Р. І. Класифікація критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 62-73.

41. Панчишин Р. І. Конституційно-правові форми об'єднання територіальної громади в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 55-62.

42. Панчишин Р. І. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин. Системно-онтологічний аналіз: монографія; за ред. Марцеляка О.В. К.: Основа, 2020. 400 с.

43. Панчишин Р. І. Удосконалення законодавства у сфері призначення та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 7 (269). С. 139-149.

44. Панчишин Р. І. Форми державної підтримки об'єднання територіальних громад. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С. 25-35.

45. Погорілко В. Ф., Федоренко Ф. Л. Конституційне право України: підручник. 4-е вид., перероб. і доопр. К., 2012. 727 с.

46. Пояснювальній записці до проекту постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» реєстр № 3650 від 15.06.2020. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3650&conv=9>

47. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>.

48. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.

49. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

50. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoia1219r>.

51. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoia1219r>.

52. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України: постанова Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2021 р. № 1324. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1324-2021-%D0%BF#Text>.

53. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту “Проект розвитку міської інфраструктури - 2”: постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1279. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2022-%D0%BF#Text>

54. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

55. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

56. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

57. Про порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів: проект Закону від 22.06.2017 реєстр. № 6636. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62118](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118).

58. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

59. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

60. Сергєєва О. Р. Місцеве самоврядування у процесах демократизації суспільства в Україні. *Економічний нобелівський вісник*. 2014. № 1. С. 401-405.

61. Сергієнко О. Підходи до вирішення питань адміністративно-територіального устрою та проблем самоврядування районного рівня на прикладі Херсонської області: Інститут громадянського суспільства. 2019. URL: <https://www.csi.org.ua/detsentralizatsiya-v-ukrayini-vid-monitoryngu-doreaguvannya/na-prykladi-hersonskoyi-oblasti/>.

62. Слободняк Т. М. Муніципально-правова відповідальність – окремий вид юридичної відповідальності. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 345-352.

63. Словник української мови : в 11 т.; ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 2 : Г–Ж; ред. П. Й. Горецький, А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, Н. І. Швидка. 1971. 871 с.

64. Трачук П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування: навчальний посібник. Чернівці: Наші книги, 2007. 280 с.

65. Федірко Б. О. Сучасний стан та напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Територіальний розвиток та регіональна економіка*. 2015. Вип. 6 (115). С. 20-25.

66. Фролов О. О. Поняття і зміст принципу державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 18. С. 166-176.

67. ЦВК заблокувала проведення місцевих референдумів / *Українська правда*. 2014. URL : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014215/>.

68. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство - питання співвідношення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 1001-1005.

69. Чурсін В. П. Конституційно-правова відповідальність у місцевому самоврядуванні. *Державне будівництво*. 2007. № 2. С. 5. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2007\\_2\\_47/](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_47/).

70. Шатілін Г. В. Взаємодія та розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Електронний журнал. 2013. № 4. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/19.pdf>.

71. Шварц Д. Війна не привід, щоб скласти руки: як дати поштовх розвитку наших міст у 2023 році. УНІАН. 2022. URL : <https://www.unian.ua/economics/finance/viyna-v-ukrajini-yak-dati-poshtovhrozvitku-mist-u-2023-roci-12049533.html>.

72. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 332-342.

73. Шевчук О. М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2014. № 8. С. 126-129.

74. Шигапова Е. Окремі аспекти імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 181-185.

75. Юркевич Х. І. Відкликання представника у теорії та практиці народного представництва. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 465-468.

76. Яценко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 183-189.

77. Akulenko L., Potapenko K. Real decentralization: cooperation of territorial communication in action: Ukrainian Centre for European Policy/ 2018. URL: <https://ukraineoffice.blogactiv.eu/2018/06/19/real-decentralizationcooperation-of-territorial-communities-in-action/>.

78. Kartashov E. Territorial community development projects: domestic and foreign experiences. *Public administration*, 2017. P. 137-147.

79. Serohina T. V. Territorial community: a systematic approach to advance functions of individual elements. *Public administration aspects*. 2016. V. 37-38 (11-12). P. 70-75.