

А. І. Ноцик

аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

## ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОБРОВІЛЬНОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті сформовано авторське розуміння поняття принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади як системи базових та невід'ємних ідей, концепцій та правил, що гарантовані Конституцією та законами України, та визначають сутність, мету, завдання, організаційні засади та основні напрямки діяльності добровільної об'єднаної територіальної громади, гарантують права та свободи її жителів, а також забезпечують ефективно та демократично здійснення місцевого самоврядування на відповідній території. Визначено, що система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади не є статичною та може адаптуватися з урахуванням специфічних умов та потреб конкретної громади. Розкрито, що система принципів може слугувати основою для розробки статуту громади, а також для прийняття рішень щодо організації та функціонування громади. Запропоновано, що загальна система принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні складається з наступних засад: – добровільність (важливість вільного волевиявлення громадян у питаннях об'єднання територіальних громад); – гласність (прозорість та відкритість діяльності громад для забезпечення довіри громадян до владних структур і підвищення рівня їхньої участі у прийнятті рішень); – субсидіарність (важливість рішень, що приймаються на найближчому до громади рівні, сприяючи більшій ефективності та адаптованості); – економічна доцільність (забезпечення оптимального використання ресурсів та створення умов для економічного зростання та розвитку громад); – пропорційність (розподіл ресурсів та повноважень відповідно до потреб і можливостей кожної громади, що сприяє справедливому розвитку); – спроможність (громади повинні мати достатні ресурси та кваліфікований персонал для ефективного виконання своїх функцій та завдань); – партисипаторна демократія (активна участь громадян у процесах управління та прийнятті рішень, що дозволяє забезпечити відповідність інтересів громади її потребам); – відповідальність (владні структури та управлінські органи повинні бути відповідальними перед громадянами за свої дії та прийняті рішення); – підзвітність (необхідність регулярного звітування перед громадянами та іншими зацікавленими сторонами щодо виконання своїх обов'язків і прийнятих рішень); – рівність (забезпечення рівних можливостей і прав для всіх громадян, незалежно від їхньої соціальної чи економічної статусу); – доступність (створення умов, щоб усі громадяни мали доступ до послуг та можливостей незалежно від їхнього місця проживання); – партнерство та співпраця (співпраця між громадами, владними структурами та іншими зацікавленими сторонами для досягнення спільних цілей та розв'язання проблем); – інноваційність (використання новаторських підходів та технологій для покращення якості життя громадян та забезпечення сталого розвитку); – сталість розвитку (забезпечення збалансованого розвитку громади з урахуванням потреб сучасних і майбутніх поколінь).

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

**Актуальність теми.** Сучасний етап розвитку Української держави з урахуванням глобальних змін, що відбулися останнім часом під впливом процесів, пов'язаних з проведен-

ням адміністративно-територіальної реформи, характеризується активним розвитком місцевого самоврядування як одного із пріоритетних напрямів державної політики. Слід також

визнати, що з того часу, як Україна обрала курс на євроінтеграцію, значно актуалізувались проблеми реалізації ратифікованих угод із країнами Європейського Союзу, у тому числі ключових положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів країни як важливих складових частин соціально-економічної системи України [5, с. 3].

Безумовно, подальше функціонування держави, що обрала європейський вектор розвитку в усіх сферах життєдіяльності суспільства, неможливе без удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування. Адже від того, наскільки сильною та самостійною є місцева влада, як вона забезпечує та реалізовує функцію надання публічних послуг населенню, яким чином упродовжується конструктивне соціальне партнерство між центральним виконавчим апаратом і територіальними громадами напряму залежить сталий і збалансований розвиток міст та регіонів, якісне вирішення питань місцевого значення, і головне – реалізація визначених Конституцією України соціальних та економічних гарантій прав і свобод громадян [5, с. 3].

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

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

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі системного аналізу теорії адміністративного права, положень чинного законодавства та практичної діяльності суб'єктів права, розкрити поняття та систему принципів організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади.

**Виклад основних положень.** Під принципами (від лат. *principium* – первинне, визначальне) права зазвичай розуміють відправні ідеї, основні засади, що визначають зміст і спрямованість правового регулювання. Принципи

права як безпосереднє вираження, уособлення загальнолюдських суспільних цінностей (людської гідності, особистої автономії, солідарності, довіри тощо) спрямовані на їхнє утвердження, забезпечення і захист, дозволяють відтворити їх при формуванні та дії права. Принципи права символізують дух права, пов'язують право з мораллю, політикою, економікою, переводять на мову правових категорій і репрезентують суспільні інтелектуально-ціннісні настанови і тенденції. Принципи формують переконання суб'єктів у правовій сфері, впливають на ухвалення ними юридично значущих рішень. Принципи права мають найбільш загальний, абстрактний характер. У зв'язку з цим перед суб'єктами нормотворчості і правозастосування постає важливе завдання – наповнити принципи як загальні ідеї нормативним змістом. Таке наповнення відбувається в процесі практичної діяльності різних гілок влади. Зрозуміло, що це є традиційним завданням органів законодавчої влади, яке виконується ними в процесі поточної нормотворчості. Важливу роль у вираженні принципів та їх застосуванні відіграють також суди. Питання про специфічний зміст принципу зазвичай вирішується ними тоді й остільки, коли й оскільки це стає необхідним при вирішенні конкретної справи. Унаслідок цього принцип як ідея перетворюється на сукупність конкретних вимог [8, с. 66–69].

Н. І. Бровко, С. О. Поляруш-Сафроненко визначили, що принципи добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ) в Україні характеризують їх сутність, зміст та основні завдання у правовідносинах утворення і функціонування названих громад та реорганізації органів місцевого самоврядування і мають теоретичне і практичне значення. Теоретичне значення полягає в необхідності децентралізації функціонування системи місцевого самоврядування, а практичне значення – в реалізації інтересів, потреб, протиріч і компромісів суб'єктів місцевого самоврядування. З позиції вчених, принципи добровільного об'єднання територіальних громад – це закріплені нормами Конституції і Законів України, з урахуванням верховенства права, основні ідеї добровільного об'єднання жителів села, селища, міста, що покликані здійснювати в межах своєї компетенції муніципальну владу самостійно та через своїх представників при підтримці держави й забезпечувати права і свободи жителів певної адміністративно-територіальної одиниці [3, с. 10–17].

Ю. Кириченко запропоновано теоретичне визначення категорії «принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права» як законодавчо зафіксовані нормами вітчизняного та міжнародного законодавства об'єктивно обумовлені природою публічної влади, стержневі, відносно стабільні, науково обґрунтовані засади, які, з одного боку, визначають організаційну структуру, соціальну спрямованість і основні властивості місцевого самоврядування як багатоконфлексного соціально-правового явища, а з іншого, – які на протязі тривалого часу не зазнають суттєвих змін, і визначають характер і зміст нормотворчої і правозастосовчої діяльності виконавчих і представницьких органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративних правовідносин [5, с. 6].

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

Характеризуючи систему принципів, для початку слід звернутися до законодавства. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [2].

Згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 3) економічної ефективності; 4) державної підтримки; 5) повсюдності місцевого самоврядування; 6) прозорості та відкритості; 7) відповідальності [1].

Принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права Ю. Кириченко поділено на дві групи: 1) організаційні; 2) функціональні. Відповідно до організаційних принципів формується і функціонує система органів місцевого самоврядування (верховенства закону в організації системи органів місцевого самоврядування; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян; підконтрольності та відповідальності органів і посадовців місцевого самоврядування перед територіальною громадою; організаційного відособлення місцевого самоврядування, його органів в системі управління державою і взаємодія на засадах партнерства з органами державної влади у здійсненні загальних завдань і функцій; повсюдності місцевого самоврядування; правової, організаційної та фінансової спроможної автономії місцевого самоврядування. Функціональні принципи слугують підґрунтям для належної адміністративної нормотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин (пріоритету прав і свобод людини і громадянина; відкритості і прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування; законності як діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; поєднання співмірності, необхідної достатності та придатності здійснюваних дій з боку органів місцевого самоврядування з неприпустимістю зловживання наданими повноваженнями під час вирішення питань місцевого значення; компетенції, професіоналізму, неупередженості та спроможності; запобігання корупційним діям; доступності та своєчасності надання адміністративних послуг; субсидіарності прийняття рішень; участі представників територіальних громад у розробці проектів управлінських рішень та їх прийнятті; колегіальності; відповідальності за прийняті рішення [5, с. 13].

Н. І. Бровко, С. О. Поляруш-Сафроненко визначили, що до принципів утворення та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад належать: 1) верховенство права, конституційність і законність; 2) добровільність об'єднання; 3) економічна ефективність; 4) державна підтримка; 5) повсюдність місцевого самоврядування; 6) прозорість та відкритість; 7) відповідальність та забезпечення прав і свобод людини й громадянина [3, с. 10–17].

Характеризуючи принципи добровільного об'єднання територіальних громад, Ю. В. Дьяченко акцентує увагу, що принципово, що об'єднання територіальних громад здійснюється виключно на добровільних засадах та має на меті забезпечення повсюдності самоврядування, тобто доступності до послуг, які надаються органом місцевого самоврядування кожним мешканцем об'єднаної територіальної громади. Важливо також відзначити пріоритет прозорості та відкритості процесу об'єднання, який має забезпечуватись завдяки активній співпраці влади та громадськості та необхідність досягнення економічної ефективності ОТГ [4, с. 382].

В. В. Карпенко систематизує принципи комплексного розвитку громади: принцип плановості з урахуванням збереження природного довкілля; принцип комплексності; принцип охорони компонентів географічної складової, відповідального споживання та відтворення природних ресурсів; пропорційності; цілісності (інтегрованості різних аспектів дослідження, взаємозв'язку та взаємообумовленості географічного та соціально-економічного управління); справедливості та рівності (міжгенераційній, соціальній, економічній, політичній) та врахування індивідуальних особливостей (як окремих осіб, так і громад); відкритості та прозорості; соціальної захищеності; взаємної відповідальності за розвиток; законності; урахування та відповідності законним очікуванням; етичності; доступності адміністративної влади та публічних послуг; ефективності [6, с. 438].

Базуючись на принципах, визначених у Бюджетному кодексі України, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших положеннях чинної нормативно-правової бази, а також наукових джерелах, М. Блажівська сформулювала такі принципи ефективного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад: – єдності системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; – гласності та відкритості в процесі формування і функціонування системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; – достовірності даних про наявні фінансові ресурси територіальної громади; – ефективного, економічного та цільового використання фінансових ресурсів; – конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток територіальної громади. Також вчена пропонує додаткові принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, серед яких називає такі: – об'єктивності, що передбачає врахування

попереднього досвіду та інформації, яка зібрана в ході забезпечення розвитку територіальних громад; – цілепокладання, що передбачає чітке формування конкретних цілей та мети їх досягнення; – результативності, що передбачає спрямування повної сукупності заходів на отримання результату, а саме досягнення визначених цілей; – ефективності, що передбачає визначення ефективності реалізації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад шляхом співвідношення витрат на реалізацію та отриманих після реалізації результатів поліпшення економічного та соціального стану територіальної громади; – пріоритетності, що передбачає збереження до переліку основних напрямків фінансування найважливіших завдань, реалізація яких дасть змогу досягти гармонійного розвитку територіальної громади; – компетентності, що означає залучення до цього процесу широкого кола експертів, що володіють знаннями у всіх сферах соціально-економічного розвитку; – комплексності, що передбачає створення інноваційної економічної структури, що базується на постулатах соціального консенсусу; – спадкоємності, що передбачає залучення до процесу розробки фінансових планів представників усіх зацікавлених сторін із метою забезпечення спадковості щодо їх реалізації; – прозорості, що передбачає відкритість та прозорість дій всіх суб'єктів під час фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, широке висвітлення їх діяльності у ЗМІ, залучення стейкхолдерів; – ситуаційності, що передбачає виявлення, оцінку, врахування впливу внутрішніх та зовнішніх чинників, а також сценаріїв дій, у результаті виникнення можливих варіантів розвитку, залежно від їх комбінації [7].

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

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

- добровільність (важливість вільного волевиявлення громадян у питаннях об'єднання територіальних громад);
- гласність (прозорість та відкритість діяльності громад для забезпечення довіри грома-



дзян до владних структур і підвищення рівня їхньої участі у прийнятті рішень);

– субсидіарність (важливість рішень, що приймаються на найближчому до громади рівні, сприяючи більшій ефективності та адаптованості);

– економічна доцільність (забезпечення оптимального використання ресурсів та створення умов для економічного зростання та розвитку громад);

– пропорційність (розподіл ресурсів та повноважень відповідно до потреб і можливостей кожної громади, що сприяє справедливому розвитку);

– спроможність (громади повинні мати достатні ресурси та кваліфікований персонал для ефективного виконання своїх функцій та завдань);

– партисипаторна демократія (активна участь громадян у процесах управління та прийнятті рішень, що дозволяє забезпечити відповідність інтересів громади її потребам);

– відповідальність (владні структури та управлінські органи повинні бути відповідальними перед громадянами за свої дії та прийняті рішення);

– підзвітність (необхідність регулярного звітування перед громадянами та іншими зацікавленими сторонами щодо виконання своїх обов'язків і прийнятих рішень);

– рівність (забезпечення рівних можливостей і прав для всіх громадян, незалежно від їхньої соціальної чи економічної статусу);

– доступність (створення умов, щоб усі громадяни мали доступ до послуг та можливостей незалежно від їхнього місця проживання);

– партнерство та співпраця (співпраця між громадами, владними структурами та іншими

зацікавленими сторонами для досягнення спільних цілей та розв'язання проблем);

– інноваційність (використання новаторських підходів та технологій для покращення якості життя громадян та забезпечення сталого розвитку);

– сталість розвитку (забезпечення збалансованого розвитку громади з урахуванням потреб сучасних і майбутніх поколінь).

#### Список використаної літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Бровко Н. І. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. *Legal Bulletin*. 2021. Вип. 3-4. С. 10-17.
4. Дьяченко Ю. В. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад. Зб. тез доп. 80-ї наук. конф. викл. акад., Одеса, 7–8 трав. 2020 р. Одес. нац. акад. харч. технологій ; під заг. ред. Б. В. Єгорова. Одеса : ОНАХТ, 2020. С. 381–383
5. Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук. 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2019. 44 с.
6. Карпенко В. В. Принципи комплексного розвитку територіальних громад: підходи до визначення. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3. С. 429-439.
7. Блажівська М. А. Принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. *Демократичне врядування*. 2019. Вип. 2.
8. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

#### **Notsyk A. I. The concept and system of principles of the organization and functioning of the voluntary united territorial community**

*The author's understanding of the principles of organization and functioning of a voluntary united territorial community as a system of basic and integral ideas, concepts and rules guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine and defining the essence, purpose, tasks, organizational principles and main directions of activity is formed in the article of a voluntary united territorial community, guarantee the rights and freedoms of its residents, as well as ensure effective and democratic implementation of local self-government in the relevant territory. It was determined that the system of principles of organization and functioning of a voluntary united territorial community is not static and can be adapted taking into account the specific conditions and needs of a specific community. It is revealed that the system of principles can serve as a basis for the development of the charter of the community, as well as for making decisions regarding the organization and functioning of the community. It is proposed that the general system of principles for the organization and functioning of a voluntary united territorial community in Ukraine consists of the following principles: – voluntariness (the importance of citizens' free expression of will in matters of uniting territorial communities); – glasnost (transparency and openness of community activities to ensure citizens' trust in government*

*structures and increase the level of their participation in decision-making); – subsidiarity (the importance of decisions made at the level closest to the community, contributing to greater efficiency and adaptability); – economic feasibility (ensuring optimal use of resources and creating conditions for economic growth and community development); – proportionality (distribution of resources and powers in accordance with the needs and capabilities of each community, which promotes fair development); – capacity (communities must have sufficient resources and qualified personnel to effectively perform their functions and tasks); - participatory democracy (active participation of citizens in management and decision-making processes, which allows to ensure that the interests of the community meet its needs); – responsibility (power structures and management bodies must be accountable to citizens for their actions and decisions); – accountability (the need for regular reporting to citizens and other interested parties regarding the performance of their duties and decisions made); – equality (ensuring equal opportunities and rights for all citizens, regardless of their social or economic status); – accessibility (creating conditions so that all citizens have access to services and opportunities regardless of their place of residence); – partnership and cooperation (cooperation between communities, authorities and other interested parties to achieve common goals and solve problems); – innovativeness (use of innovative approaches and technologies to improve the quality of life of citizens and ensure sustainable development); - sustainability of development (ensuring the balanced development of the community, taking into account the needs of current and future generations).*

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