

**НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

РОГОВЕНКО Олег Володимирович

УДК 342.9: 342.6 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МУНІЦИПАЛЬНА ПРАВОТВОРЧИСТЬ В УКРАЇНІ В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

*Дисертація є ідентичною іншим
примірникам дисертації Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради Д 26.062.21
к.ю.н., доц. _____ А.Ю.Замула*

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Роговенко О.В. Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний авіаційний університет, Київ, 2023.

У дисертації розглянуто проблему муніципальної правотворчості в умовах децентралізації державної влади. Здійснено системний аналіз наукових напрацювань, сформовано понятійний апарат дослідження зокрема, визначено поняття «муніципальна правотворчість», «партисипативна правотворчість» в умовах децентралізації як складові об'єкта наукового дослідження. В дослідженні окреслено методологічні засади муніципальної правотворчості та з'ясовано її гносеологічну цінність. Досліджена еволюція наукових поглядів та концептуальних підходів до розуміння муніципальної правотворчості, типових моделей місцевого самоврядування та прослідковано генезу становлення муніципальної правотворчості від стародавньої доби до сьогодення. Визначено систему принципів муніципальної правотворчості, виявлено їхні характерні ознаки.

Розкрито інституційні та функціональні аспекти організаційно-правового механізму формування муніципальної правотворчості. Визначено особливості нормативно-правових актів суб'єктів муніципальної правотворчості.

Особливу увагу приділено особливостям реалізації муніципальної правотворчості у формах партисипативної демократії та запропоновані шляхи їх удосконалення. Надано пропозиції щодо реалізації муніципальної правотворчості у формах партисипативної демократії, а також розроблено рекомендації задля забезпечення сталого розвитку та гідних умови життя,

створення правових основ громадської єдності та ефективного управління, збереження та примноження досягнень і традицій громади. Розглянуто особливості правотворчої діяльності територіальної громади (на прикладі підготовки змін до статуту територіальної громади міста Суми) та надані рекомендації щодо удосконалення даного виду правової діяльності. Приділено увагу специфіці здійснення правотворчих повноважень місцевого самоврядування під час воєнного стану.

Доведено переваги інтегральної національної концепції удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості) як необхідної умови забезпечення прав людини та громадянина, формування відповідальної громадянської позиції, і як наслідок, належного суспільного правопорядку.

Ключові слова: муніципальна правотворчість, партисипативна правотворчість, нормотворчість, муніципалітет, самоврядування.

SUMMARY

Rohovenko O.V. Municipal law-making in Ukraine in conditions of decentralization of state power. - Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Legal Sciences, specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – National Aviation University, Kyiv, 2023.

The dissertation examines the problem of municipal law-making in conditions of decentralization of state power.

In this context, the presented scientific work is aimed at researching the role of municipal law-making in the conditions of decentralization of power in Ukraine as one of the sufficient conditions for ensuring human and citizen rights based on the cohesion of a social group, which in the interaction of structured relations in the state (as a macro group) ensures the coexistence of freedom in an organized society, obeying the social order based on generally recognized principles. The above is actualized by the fact that one of the main problems in ensuring the proper level of law and order in Ukraine is insufficient understanding of the role and significance of law-making activity as one of the legal forms of activity of the state and local self-government bodies (civil society institute) in the mechanism of legal regulation of social relations. Along with this, the local self-government system must meet the needs of society, ensure the creation of a quality management product, form and maintain a favorable living space necessary for the sustainable development of a person, his comprehensive self-realization, protection of his rights and the formation of responsible behavior.

To solve this problem, an integrative model of improving the law-making form of activity of local self-government bodies (municipal law-making) was developed, which, taking into account the challenges of postmodernity, is based on the need to

implement European principles of public administration, in particular decentralization of power and a new paradigm of municipal law (primarily as public service law).

A systematic analysis of scientific developments was carried out, the conceptual apparatus of the study was formed, in particular, the concepts of «municipal law-making», «participatory law-making» in conditions of decentralization were defined as components of the object of scientific research. The study outlines the methodological foundations of municipal law-making and clarifies its epistemological value. The evolution of scientific views and conceptual approaches to the understanding of municipal law-making, typical models of local self-government are studied, and the genesis of the formation of municipal law-making from ancient times to the present is traced. The system of principles of municipal law-making is defined, their characteristic features are revealed.

The institutional and functional aspects of the organizational and legal mechanism of municipal law-making are revealed. Peculiarities of normative-legal acts of municipal law-making subjects are determined.

Particular attention is paid to the peculiarities of the implementation of municipal law-making in the forms of participatory democracy and proposed ways of their improvement. Proposals for the implementation of municipal law-making in the forms of participatory democracy have been provided, as well as recommendations have been developed to ensure sustainable development and decent living conditions, create legal foundations for public unity and effective management, preserve and multiply the achievements and traditions of the community.

The advantages of the integral national concept of improving the law-making form of activity of local self-government bodies (municipal law-making) as a necessary condition for ensuring human and citizen rights, the formation of a responsible citizen's position, and, as a result, proper public law and order, have been proven.

Key words: municipal law-making, participatory law-making, rule-making, municipality, self-government.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, у яких опубліковано основні результати дисертації:

1. Rohovenko O.V., Zapara S.I., Melnik N. M., Cramar R.I. The current status of the local self-government reform in Ukraine: preliminary conclusions and outlook. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. 8 (1). С.178 – 185. Включено до міжнародної наукометричної бази Scopus (0,91 др. арк., особисто автору – 0,5 д.а.: здійснено нормативно-правовий огляд стану реалізації реформи місцевого самоврядування, визначені проблеми та перспективи в цьому процесі).
2. Rohovenko O. V., Aristova I. V., Zapara S. I., Klochko A. M., Kuznetsova M. Yu., Kulish A. M. The Role of Local Self-Government Authorities in Implementing the National Policy of the Information Society Development in Ukraine: Conceptual, Organisational and Legal Aspects. *International Journal of Applied Business and Economic Research*. 2017. № 22. С. 1-9. Включено до міжнародної наукометричної бази Scopus (0,85 др. арк., особисто автору – 0,4 д.а.: розроблено концепцію використання потенціалу інформаційного суспільства у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні).
3. Aristova I., Zapara S., Rohovenko O., Serohina N., Matviienko L., Sandeep Kumar Gupta. Some Aspects of Legal Regulation of Administrative Procedures in Ukraine and the European Union: Theory and Realities. *Journal of Interdisciplinary Research*. 2021. Vol. 11. Issue 2. С. 6-11. Включено до міжнародної наукометричної бази Web of Science (1,15 др. арк., особисто автору – 0,35 д.а.: у співставленні з національною практикою проаналізовано практику застосування законодавства про адміністративні процедури в країнах Європейського Союзу).

Публікації у наукових фахових виданнях України:

4. Роговенко О. В. Критерії проведення децентралізації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*: електр.наук. фах.вид. 2016. № 3. С. 35-38. (0,41 др. арк.).
5. Роговенко О. В. Розвиток лексеми «муніципальна влада». *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 43 (Т. 1). С. 85-89. (0,55 др. арк.)
6. Роговенко О., Пинчук Б. Партиципаторний бюджет місцевих громад. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 92-95. (0,33 др. арк., особисто автору – 0,2 д.а.: досліджено інститут партиципаторного бюджетування, здійснено аналіз передумов для його запровадження в Україні).
7. Роговенко О.В. Запара С.І. Доктринальні та інституційні проблеми забезпечення захисту прав та інтересів сторін соціально-трудоових правовідносин. *Право України*. 2016. № 12. С. 112-123 (1 др. арк., особисто автору – 0,63 д.а.: визначено доктринальні проблеми забезпечення захисту прав та інтересів сторін соціально-трудоових правовідносин).
8. Роговенко О. В. Принципи муніципальної нормотворчості: національний досвід та європейська практика. *Приватне та публічне право*. 2017. № 3. С. 35-40. (0,8 др. арк.).
9. Роговенко О. В. Методологічні засади дослідження муніципальної правотворчості. *Публічне та приватне право*. 2018. № 4. С. 11-17. (0,9 др. арк.).
10. Роговенко О. В. Муніципальна влада або влада місцевого самоврядування: до питання про призначення понятійного апарату. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. №1. С. 39-44. (0,8 др. арк.).

11. Роговенко О. В. Поняття та характеристика суб'єктів муніципальної правотворчості з позиції нових методологічних підходів. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 72-79. (1 др. арк.).
12. Роговенко О. В. Становлення муніципальної правотворчості як самостійного виду державної діяльності в Україні та світі. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 3. С. 34-42. (1 др. арк.)
13. Роговенко О.В. Правовий статус і порядок утворення органу самоорганізації населення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. № 57. С.52-57. (0,75 др. арк.).
14. Роговенко О.В. До питання про посадові обов'язки старости. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Т. 2. С. 52-59. (0,85 др. арк.).
15. Роговенко О.В. Етнокультурна спадщина регіонів України в питанні адміністративно-територіального поділу. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 2. С.14-19. (0,6 др. арк.).
16. Роговенко О.В. Муніципалітет як суб'єкт місцевого самоврядування. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. № 3. С.32-37. (0,63 др. арк.).
17. Роговенко О.В. Індикатори ефективності визначення адміністративно-територіального поділу в Україні. *Інтернаука. Серія: «Юридичні науки»*. 2020. № 8 (30). С.45-52. (1 др. арк.).
18. Запара С.І., Роговенко О.В. Публічне адміністрування надання державної допомоги суб'єктам господарювання органами місцевого самоврядування. *Наукові записки. Серія: Право*. 2020. Вип. 8. С. 187-192 (0,78 др. арк., особисто автору – 0,3 д.а.: визначення напрямків удосконалення публічного адміністрування державної допомоги суб'єктам господарювання, яка надається органами місцевого самоврядування).

19. Роговенко О.В. Повноваження органів місцевого самоврядування під час воєнного стану: нормативно-правове регулювання та виклики. *Публічне та приватне право*. 2022. № 3. С. 9-14. (0,63 др. арк.).

20. Арістова І.В., Роговенко О.В. Історичні передумови можливості розпорядження, володіння та користування землями в Україні в умовах повного обігу, деякі аспекти публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал: електр. наук. фах. вид.* 2022. № 7. С. 587-589. (0,4 др. арк., особисто автору – 0,18 д.а.: досліджено історичний аспект проблематики).

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

21. Роговенко О. В. Концептуальні підходи до визначення поняття й змісту місцевого самоврядування. *Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні: збірник статей та тез наукових повідомлень за матеріалами наукової конференції, 23 жовтня 2017 року, м. Харків. Харків, 2017. С. 126-133. (0,62 др. арк.).*

22. Роговенко О.В. Перспективи партисипативної демократії в Україні. *Право і суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку: матер. VII Міжнар. наук.-практ. конф., 8 грудня 2022 року, м. Полтава. Полтава, 2022. С. 37-39. (0,2 др. арк.)*

23. Zapara S., Rohovenko O. Participatory Budget as a Tool for Local Community Development in Ukraine. *Finance and Management Journal of the Faculty of Economic Sciences University of Warmia and Mazury in Olsztyn*. 2017. Vol. 2(1). P. 26-41 (0,98 др. арк., особисто автору – 0,41 д.а.: проаналізовано регіональний досвід запровадження партиципаторного бюджетування).

24. Rohovenko O. V. The importance of the principle of "rule of law" in the normative activities of municipal authorities. *Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Sciences*. 2017. V(23). I.: 139. P. 36-39. (0,6 др. арк.).

25. Zapara S. I., Klochko A. M., Rohovenko O. V., Volchenko N. V. and Klietsova N. V. Participatory budget as a tool for local community development in Ukraine. *International Journal of Management (IJM)*. 2020. 11 (6).P. 16–25. (0,75 др. арк., особисто автору – 0,15 д.а.: розробка пропозицій щодо покращення процедур партиципаторного бюджетування).

26. Zapara S. I., Rohovenko O., Tischenko O., Kuznetsova M, Bondar N. Problems of the exercise of powers by unified territorial communities under the decentralization process in Ukraine. *International Journal of Management (IJM)*. 2020. 11 (7). P. 327–337. (0,81 др. арк., особисто автору – 0,2 д.а.: проаналізовано низку законопроектів, спрямованих на впровадження сучасних європейських моделей місцевого самоврядування).

27. Нежевело В.В., Роговенко О.В., Петрова Н.О., Мироненко А.О., Розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Випуск 78: частина 1. С. 359-363. (0,55 др. арк., особисто автору – 0,15 д.а.: визначення актуальних проблем розвитку земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування).

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ ВИМІРЮВАННЯ, СКОРОЧЕНЬ.....	14
ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1. АКсіОЛОгіЯ ТА ПРОБЛЕМИ ТЕОрІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОтВОрЧОСТІ	
1.1. Методологічні засади дослідження муніципальної правотворчості та її гносеологічна цінність.....	29
1.2. Еволюція наукових знань про муніципальну правотворчість у контексті визначення її понятійного апарату.....	58
1.3. Принципи муніципальної правотворчості.....	96
Висновки до розділу 1.....	118
РОЗДІЛ 2. ГЕНЕЗА МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОтВОрЧОСТІ, ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАВОтВОрЧИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ	
2.1. Зіставлення муніципальної правотворчості та концепцій, типових моделей місцевого самоврядування.....	126
2.2. Становлення муніципальних органів України та їх правотворчості: від стародавньої доби до другої половини ХХ століття.....	142
2.3. Становлення муніципальної правотворчості як самостійного виду державної діяльності в Україні після проголошення незалежності.....	167
Висновки до розділу 2.....	182
РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОтВОрЧОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	
3.1. Інтегративна модель муніципальної правотворчості як фактор забезпечення концепції децентралізації.....	186
3.2. Адміністративно-територіальні одиниці в контексті ефективного забезпечення муніципальної правотворчості.....	212
3.3. Характеристика нормативно-правових актів суб'єктів муніципальної правотворчості.....	228
3.4. Стадії муніципальної правотворчої діяльності, особливості їх реалізації в умовах децентралізації. Напрями їх удосконалення.....	239
3.5. Удосконалення правотворчої діяльності територіальної громади	

(на прикладі підготовки змін до статуту територіальної громади міста Суми).....	245
3.6. Особливості здійснення правотворчих повноважень місцевого самоврядування під час воєнного стану.....	275
Висновки до розділу 3	285

РОЗДІЛ 4. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ У ФОРМАХ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

4.1. Поняття та форми партисипативної муніципальної правотворчості як правомочного інституту громадянського суспільства.....	291
4.1.1. Загальні збори громадян.....	297
4.1.2. Місцеві ініціативи.....	305
4.1.3. Громадські слухання.....	312
4.1.4. Органи самоорганізації населення.....	327
4.1.5. Електронні петиції.....	332
4.1.6. Партисипативна правотворчість із питань розподілу коштів бюджету.....	337
4.2. Особливості референдної муніципальної правотворчості як форми партисипативної демократії.....	346
4.2.1. Поняття та сутність муніципальної референдної правотворчості.....	346
4.2.2. Формування та розвиток муніципальної референдної правотворчості.....	349
4.2.3. Реалізація муніципальними органами правотворчої ініціативи: національний та зарубіжний досвід.....	359
Висновки до розділу 4	368

ВИСНОВКИ.....371

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....381

Додатки.....437

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ
ВИМІРЮВАННЯ, СКОРОЧЕНЬ**

ОМС - органи місцевого самоврядування

ОВВ - органи виконавчої влади

АТО - адміністративно-територіальна одиниця

КМУ - Кабінет Міністрів України

ОТГ - Об'єднані територіальні громади

Сумська МТГ - Сумська міська територіальна громада

ВРУ – Верховна Рада України

ЄС - Європейський Союз

Законопроект № 5512 – Проект Закону України № 5512 від 19.05.2021 «Про місцеві референдуми»

Законопроект № 2535-1 - Проект Закону України № 2535-1 від 21.04.2015 «Про місцевий референдум»

Законопроект № 0867 - Проект Закону України № 0867 від 12.12.2012 «Про місцевий референдум»

Законопроект № 7082 - Проект Закону України 7082 від 03.09.2010 р. «Про місцевий референдум»

EGAP - програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади»

СНД - Співдружність Незалежних Держав

ЗМІ – Засоби масової інформації

ВАНП – Військові адміністрації населеного пункту

ВЦА – Військово-цивільні адміністрації

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Тридцять років незалежності української держави знадобилось для усвідомлення необхідності пошуку самоідентичності не лише в контексті світового постмодерного суспільно-історичного середовища, а й особливостей взаємозв'язку між правом, правотворенням та правопорядком. У цьому контексті представлена наукова праця спрямована на дослідження ролі муніципальної правотворчості в умовах децентралізації влади в Україні як однієї із достатніх умов забезпечення прав людини та громадянина на основі згуртованості соціальної групи, яка у взаємодії структурованих відносин у державі (як макрогрупі) забезпечує співіснування свободи в організованому суспільстві, підкоряючись при цьому суспільному порядку, заснованому на загально визнаних принципах. Наведене актуалізується і тим, що однією із основних проблем щодо забезпечення належного рівня правопорядку в Україні є недостатнє розуміння ролі та значення правотворчої діяльності як однієї із правових форм діяльності держави та органів місцевого самоврядування (інституту громадянського суспільства) в механізмі правового регулювання суспільних відносин. Поряд із цим система місцевого самоврядування повинна задовольняти потреби суспільства, забезпечувати створення якісного управлінського продукту, формувати та підтримувати сприятливий життєвий простір, необхідний для сталого розвитку людини, її всебічної самореалізації, захисту її прав та формування відповідальної поведінки.

Для вирішення цієї проблеми було розроблено інтегративну модель удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості), яка, враховуючи виклики постмодерну, виходить із необхідності впровадження європейських принципів

публічної адміністрації, зокрема децентралізації влади та нової парадигми муніципального права (передусім як публічно-сервісного права).

В Україні вже були спроби здійснити аналіз правотворчості, але переважно з позиції нормотворчого характеру органів місцевого самоврядування. Так, зокрема, Є. А. Гетьман, А. О. Нечипоренко та інші поважні науковці здійснили аналіз правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні в контексті опрацювання її поняття, видів, напрямів удосконалення. Але ці дослідження не здійснювали обґрунтування теоретико-методологічних засад муніципальної правотворчості, на відміну від представленого дослідження, у якому обґрунтовується позиція, згідно з якою якісне правове забезпечення прав людини та громадянина, формування відповідальної громадянської позиції має ґрунтуватися на конструктивній взаємодії правової держави та громадянського суспільства (одним із інститутів якого є органи місцевого самоврядування) для досягнення поставлених цілей (під час правотворчої діяльності). Окремі автори працювали над загальнотеоретичними аспектами удосконалення нормативно-правових актів України (В.М.Косович) , або над проблемою інституціоналізації публічної самоврядної влади в Україні (О.Д.Лазор), чи над питанням адміністративно-правового регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (І. І. Литвин); над організаційно-правовими питаннями забезпечення законодавчої діяльності в Україні (А. С.Олійник); чи над проблемою аналізу референдуму як форми безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти) (Т. О.Рябченко). Акцент даного дослідження зроблено на особливостях реформи децентралізації державної влади, що відбувається, і хоча дослідження на цю тему представлені в національному науковому колі, тим не менше більшість із них або підготовлена в попередні періоди, наприклад, дослідження В. В.Тісногуза (Адміністративно-правове забезпечення децентралізації в управлінні суспільними справами на

місцевому рівні, 2009) [435], або не пов'язана прямо із процесом децентралізації та не враховує її особливостей, наприклад, робота Ю.А. Шпака (Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір, 2016) [501]. Серед іншого, у представленому науковому дослідженні акцентується увага на одній із правових форм, а саме правотворчій формі діяльності, яка здійснюється як органами державної влади (на декількох рівнях: загальна; відомча; місцева; локальна), так і органами місцевого самоврядування (місцева правотворчість) як одного із інститутів громадянського суспільства.

Теоретичну основу представленої дисертаційної роботи становлять попередні дослідження, напрацювання представників вітчизняної і зарубіжної юридичної науки різних історичних періодів у галузі конституційного права, теорії держави та права, інших галузей права, серед яких слід назвати праці В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д. М. Бахраха, М. О. Баймуратова, Ю. П. Битяка, С.Н. Братуся, М.М. Бурбики, Ю.О. Волошина, Л.К. Воронової, В.М. Гаращука, В.К. Гіжевського, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, С.М. Гусарова, Є.В. Додіна, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В. В. Конопльова, В.В. Копейчикова, В.О. Котюка, Є.В. Курінного, В.М. Марчука, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, Л.В. Ніколаєву, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, О.В. Петришина, В.П. Петкова, В.М. Поповича, Н.Ю. Пришви, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценка, В.П. Чабана, В.О. Шамрая, В.М. Шаповала, О.О. Шевченка, Ю.С. Шемшученка, І.М. Шопіної, А.О. Янчука та багатьох інших.

Серед проведених досліджень слід назвати наступні монографії: І.А. Галіахметов «Муніципальне право України: методологія становлення та розвитку», 2016; О.В. Батанов «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики»; Кресіна І.О., Коваленко А.А., Вітман К.М. «Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-адміністративні проблеми»; Яковюк

І.В. «Правові основи європейської інтеграції: загальнотеоретичний аналіз», 2013 (у монографії є параграф «Внутрішньодержавна регіоналізація та її співвідношення з процесом європейської інтеграції») [127; 97; 80]. Окрім того, захищено низку дисертацій, серед яких слід виокремити наступні: Нечипоренко А.О. (Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення, 2015); Шпак Ю.А. Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір, 2016); Курусь Т.В. (Теоретико-правові засади нормотворчості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у їх взаємодії, 2016). У 2015 р. Є.А. Гетьман захистив докторську дисертацію «Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [257; 501; 229; 130]. Окремі питання щодо зарубіжного досвіду муніципальної право-нормотворчості досліджували Т.С. Масловська (Нормотворча діяльність в муніципальних утвореннях Російської Федерації); А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун (Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід); О.В. Чумакова (Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу) та інші автори [239; 441; 488].

Ураховуючи аналіз як національного, так і закордонного наукового доробку, можна дійти висновку, що більшість пропозицій потребує уточнення або втратила актуальність з урахуванням сучасних особливостей децентралізації державної влади, що, власне, і стало передумовою для даного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Сумського національного аграрного університету в межах планової науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права «Взаємодія галузей права в умовах сталого розвитку України та глобальної цифрової трансформації» (номер державної реєстрації 0121U109599), у межах якої автором проведено дослідження особливостей муніципальної

правотворчості та запропоновано шляхи удосконалення відповідних відносин та в межах науково-дослідної теми «Міжнародні стандарти міжнародних організацій та їх імплементація державами-членами» (номер державної реєстрації 69-2021/150106) факультету міжнародних відносин Національного авіаційного університету, де здобувач теоретично обгрунтував проблеми імплементації міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні в контексті децентралізації.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертації є обгрунтування і комплексне розроблення інтегральної національної моделі удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості) як необхідної умови забезпечення прав людини та громадянина, формування відповідальної громадянської позиції, суспільного правопорядку.

Відповідно до наукової мети роботи поставлено наступні **завдання:**

- окреслити методологічні засади муніципальної правотворчості та з'ясувати її гносеологічну цінність;
- дослідити еволюцію наукових поглядів та концептуальних підходів до розуміння муніципальної правотворчості, типових моделей місцевого самоврядування;
- з'ясувати понятійно-категоріальний апарат муніципальної правотворчості в умовах децентралізації як складову об'єкта наукового дослідження;
- визначити систему принципів муніципальної правотворчості, виявити їхні характерні ознаки;
- прослідкувати генезу становлення муніципальної правотворчості від стародавньої доби до сьогодення;
- розкрити інституційні та функціональні аспекти організаційно-правового механізму формування муніципальної правотворчості;

- визначити особливості нормативно-правових актів суб'єктів муніципальної правотворчості;
- виявити особливості реалізації муніципальної правотворчості у формах партисипативної демократії та запропонувати шляхи їх удосконалення;
- надати пропозиції щодо реалізації муніципальної правотворчості у формах партисипативної демократії, а також розробити рекомендації задля забезпечення сталого розвитку та гідних умови життя, створення правових основ громадської єдності та ефективного управління, збереження та примноження досягнень і традицій громади;
- довести переваги інтегральної національної концепції удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості) як необхідної умови забезпечення прав людини та громадянина, формування відповідальної громадянської позиції, і як наслідок, належного суспільного правопорядку.

Об'єктом дослідження є правовідносини у сфері правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості) в умовах децентралізації державної влади.

Предметом дослідження є правотворча діяльність муніципальних органів України в умовах децентралізації державної влади як об'єкт правового регулювання.

Методи дослідження. У дисертаційному дослідженні обґрунтовується позиція методологічного плюралізму у юриспруденції. З огляду на це визнається можливість використання різних методів, що сприятиме знаходженню загального знаменника, за наявності якого формується гіпотетична можливість реалізації прогресу наукового знання за рахунок синергетичного ефекту поєднання методологічних сильних сторін. На підставі запропонованого автором аксіологічно-інформаційного підходу передбачається застосування низки наукових методів. Світоглядну основу дослідження

становлять загальні методи: діалектичний, синергетичний, системний. Основним методом дослідження є системний метод як вирішальний у пізнанні явищ права та держави. Його застосування дозволило сформуванню та дослідити інтегративну модель удосконалення муніципальної правотворчості як системи, яка складається із певних підсистем, що були виокремлені за різними критеріями. При цьому, інтегративна модель муніципальної правотворчості досліджувалась як єдність: 1) процесу (тобто муніципальної правотворчої діяльності відповідних суб'єктів); 2) результату муніципальної правотворчості (у формі відповідних актів). Застосування системного методу також дозволило виявити та дослідити вплив на інтегративну модель муніципальної правотворчості (як системи) і над систем, а саме: 1) державної правотворчості України (за одним критерієм); 2) муніципальної правотворчості ЄС (за іншим критерієм). У науковій роботі пропонується посилити значення логіко-семантичного методу для визначення понятійно-категоріального апарату дослідження, ґрунтуючись на чотирьох законах логіки та опрацюванні змісту і обсягу поняття. Серед спеціально-юридичних методів були застосовані, серед іншого, історико-правовий, формально-юридичний (для виявлення прогалин і колізій правового регулювання), метод порівняльного правознавства (для з'ясування спільних та відмінних рис муніципальної правотворчості України та ЄС). Метод системного тлумачення права дозволив виявити структурні, ієрархічні та функціональні зв'язки у системі взаємовідносин правових норм та здійснити системне тлумачення актів муніципальної правотворчої діяльності. Зазначені методи в юриспруденції у поєднанні із аксіологічно-інформаційним підходом використовуватись вперше.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в дисертаційній роботі було вперше комплексно досліджено питання муніципальної правотворчості в умовах децентралізації. На захист виносяться

нові наукові висновки і пропозиції, що сформульовані відповідно до поставленої мети та завдань дослідження. Зокрема,

уперше:

- на основі аксіологічно-інформаційного підходу запропоновано інтегративну концепцію удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості), яка виходить із необхідності впровадження європейських принципів публічної адміністрації, насамперед, децентралізації влади та нової парадигми адміністративного права (передусім як публічно-сервісного права);

- аргументовано умовний поділ муніципальної правотворчості на три види: *ординарну правотворчість органів місцевого самоврядування*, що традиційно вбудована в національну правову систему на засадах позитивного права, *партисипативну правотворчість*, що набуває ознак органічної складової в наявних процесах правового регулювання та *спеціальну муніципальну правотворчість*;

- обґрунтовано проведення реформування партисипативної демократії в Україні, що передбачатиме два етапи: ***I етап*** – розвиток партисипативної демократії в Україні на локальному рівні. Зазначений етап включає розробку та затвердження на локальному рівні у всіх без винятку територіальних громадах статуту територіальної громади та положень про окремі форми партисипативної демократії, які мають увійти до змісту, або можуть бути оформлені як додатки до статуту територіальної громади; ***II етап*** – розробка та прийняття *Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу*, що дозволить провести кодифікацію нормативних актів, пов'язаних із формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Систематизація цих актів, здійснена шляхом зведення правових норм, що містяться в різних джерелах права в логічно узгоджений нормативно-правовий акт, системно і вичерпно врегулюватиме форми безпосередньої участі територіальної

громади у вирішенні питань місцевого значення. Розробка такого кодексу може стати новим суспільним договором між українською владою та громадою, на підставі якого забезпечуватиметься сталий розвиток територій, національних інтересів;

- запропоновано наступну структуру Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу: загальні положення, форми безпосередньої партисипативної демократії (місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення); опосередковані форми партисипативної демократії (загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми);

- обґрунтовано, що муніципальна правотворчість як різновид нормотворчості є завершальним етапом формування норм права – правоутворення, у процесі якого ініціативи учасників правовідносин реалізуються у правову реальність у вигляді прийнятних правил поведінки, нормативних актів; встановлюється правопорядок на вигідних для територіальної громади умовах;

- зроблено висновок, згідно з яким саме термін правотворчість є найбільш доцільним для вираження діяльності муніципальних органів щодо прийняття в установленому порядку нормативно-правових актів, адже окрім традиційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які приймають більшість нормативних актів, існують такі суб'єкти, як народ, територіальні громади, державні та недержавні організації. Соціальна нормотворчість, являючи собою певний шаблон поведінки, є нічим іншим, як правилами, виробленими суспільством, групою людей у процесі їх життєдіяльності. Виходячи з цього, соціальна нормотворчість як система уявлень, що поділяється членами соціальної групи, включає і правову нормотворчість, яка реалізується через правотворчість. Завдяки конкретній ініціативі суб'єктів правотворчості, їх

цінностям, ініціативі та досвіду, відбувається трансформація накопиченої та проаналізованої соціальної практики в норми права;

- доведено, що сучасна муніципальна правотворчість являє собою не лише сукупність дій, спрямованих на створення нормативних актів на основі позитивного права, оскільки держава не просто творить право, вона виражає його і сприяє реалізації юридичних норм. Реальною силою, що створює право, є одночасна повторювана практика багатьох індивідів, у поведінці яких суспільна еволюція здійснює відбір найоптимальніших правил поведінки, що здатні реалізовувати необхідні ініціативи, забезпечувати життєдіяльність суспільства в цілому, дозволяють ефективно взаємодіяти громадянському суспільству, зокрема на основі або з урахуванням партисипативної демократії;

удосконалено:

- визначення *муніципальної правотворчості* як процесу, під час якого в ординарному або партисипаторному порядках здійснюється діяльність зі встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм, що впорядковують суспільні відносини;

- висновок про поняття партисипативної муніципальної правотворчості як діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення в передбачений законом спосіб нормативно-правових актів на засадах участі громадян;

- узагальнення характеристики партисипативної демократії (демократії участі), зокрема, по-перше, під її формами розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки; по-друге, партисипативна демократія реалізується в безпосередніх та опосередкованих формах. При цьому, до форм безпосередньої партисипативної демократії належать: місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення. Безпосередня форма партисипативної демократії має особливість, пов'язану з прямим вільним волевиявленням народу, що обов'язково завершується правотворчістю як необхідною умовою

реалізації народної волі представників територіальної громади. До опосередкованих форм партисипативної демократії належать: загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми. Головною відмінністю діяльності опосередкованої форми партисипативної демократії є те, що вона може мати наслідком правотворчість;

дістали подальшого розвитку:

- положення про поняття «нормотворчість». Встановлено, що «нормотворчість» є більш широким поняттям, ніж «правотворчість», що включає в себе формування всіх соціальних норм/правил поведінки (релігійних, корпоративних тощо) в суспільстві. Застосування термінів «державна правотворчість» та «муніципальна правотворчість» в нових умовах, дозволяє переосмислити їх дефініції, уникнути обмеженості «радянського коридору» щодо терміна «правотворчість» шляхом збільшення ролі громадянського суспільства. У підсумку це дозволяє досліджувати правотворчість у більш широкому контексті, відійти від сприйняття правотворчості як монопольної діяльності держави, внаслідок якої створюються, змінюються, скасовуються нормативно-правові акти, формуючи натомість соціальні активи управління справами громади та суспільства в цілому;

- пропозиції щодо запровадження на фоні трирівневої системи адміністративно-територіального устрою – *громада* (базовий рівень), *повіт* (субрегіональний рівень), *область* (області та Автономна Республіка Крим) наступної суб'єктно-понятійної конструкції місцевого самоврядування: а) жителі громади, що безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішують питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Жителі громади здійснюють місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом; б) ради громади, що

є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, наділеними повноваженнями; в) муніципалітети - виконавчі органи ради громади;

- основні етапи генезису становлення та розвитку муніципальної правотворчості на території України;

- поняття «муніципалітет» та «муніципальне право»;

- характерні ознаки муніципальної правотворчості.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані в законодавстві і правозастосовній діяльності, спрямованій на регулювання відносин у сфері діяльності органів місцевого самоврядування.

Основні положення та висновки дисертації можуть бути використані: – у науково-дослідній сфері – у подальших наукових розробках актуальних проблем сутності та особливостей муніципальної правотворчості; – у законодавчій сфері – при вдосконаленні чинного законодавства України, зокрема Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування», розробці та прийнятті Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу; – у правозастосовній діяльності – для уніфікації практики застосування норм чинного законодавства з питань муніципальної правотворчості; – у навчальному процесі – при підготовці навчальних посібників, підручників та навчально-методичних матеріалів, а також при викладанні навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право України» тощо.

Наукові доробки дисертанта знайшли своє впровадження в навчальному процесі Сумського національного аграрного університету (акт впровадження від 01.06.2023), а також у правотворчій роботі у складі робочої групи з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми (розпорядження міського голови м. Суми від 22.11.2021 №382-р Про робочу групу з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми). Результати дисертаційного дослідження

використовувалися викладачами кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства у процесі здійснення освітньої діяльності, упроваджувалися елементи методичних розробок до викладання дисципліни «Порівняльне конституційне право» та під час проходження науково-дослідної практики студентами спеціальності 293 «Міжнародне право» (довідка впровадження від 18.09.2023).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем особисто; усі результати цієї роботи, а також сформульовані в ній висновки, пропозиції та рекомендації обґрунтовано на основі власних авторських досліджень. Для аргументації деяких висновків у роботі використано праці інших науковців, на які зроблено посилання. З колективних наукових праць у дисертаційній роботі використано лише авторські ідеї та положення.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення, висновки та рекомендації дисертації доповідались і отримали схвалення на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях та семінарах: «Science and Education a New Dimension» (2017), «Право і суспільство : актуальні питання і перспективи розвитку» (2022). Основні положення дисертації висвітлені у 27 основних наукових роботах. Загальний обсяг, що належить особисто автору, становить 16,4 друк. арк. Серед них: 27 статей, із яких: 22 – у наукових фахових виданнях України, що входять до міжнародних наукометричних баз та зарубіжних виданнях (особисто автору належить 14,33 друк. арк.), 3 – у наукових виданнях, що зареєстровані у міжнародних наукометричних базах (особисто автору належить 1,25 друк. арк.); 2 – у виданнях апробаційного характеру (особисто автору належить 0,82 друк. арк.).

Структура та обсяг дисертації визначені метою та завданнями дослідження. Дисертаційна робота Роговенко Олега Володимировича на тему: «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» написана українською мовою, стиль викладення матеріалів в роботі, наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечує доступність їх

сприйняття і відповідає логіці здійсненого автором наукового дослідження. Наукова робота містить вступ, чотири розділи, які поділяються на чотирнадцять підрозділів, дев'ять підрозділів а також висновки та список використаних джерел, додатки. Загальний обсяг роботи становить 465 сторінок, з яких обсяг основного тексту – 380 сторінок, список використаних джерел займає 56 сторінок і налічує 507 найменувань.

РОЗДІЛ 1. АКСІОЛОГІЯ ТА ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

1.1. Методологічні засади дослідження муніципальної правотворчості та її гносеологічна цінність

Суспільні відносини є результатом людської діяльності, які характеризувалися б хаосом та безпорадністю, якби не існувала достатня кількість правил, здатних упорядкувати та налагодити людське співіснування. Це така ж правда, як і те, що одні правила поведінки, які людство називає нормами права, вдало гармонізують суспільні відносини, забезпечуючи те, що ми називаємо певним порядком, а інші правила виявляються неприйнятними. Краще, якщо такі норми просто ігноруються людьми. Набагато гірше, якщо їх реалізація порушує суспільний баланс, створює нерівність, породжує бідність, низьку якість освіти, екологічні проблеми тощо. Виникає питання, як досягнути максимального продуктивного результату, що забезпечить людську спільноту необхідним набором доцільних правил, що забезпечать гармонійне та щасливе буття?

Складність пошуку відповідей на поставлене запитання обумовлена як особливостями розвитку суспільних відносин у глобальному розумінні, так і специфікою національного розвитку суспільних відносин, державного будівництва, що постійно вимагає методологічно обґрунтованого пізнання права. Просте, механічне поєднання методів та підходів далеко не завжди дозволяє сформулювати упорядковану логічну систему взаємозв'язків і зрозуміти взаємодію феноменів, що впливають на цю систему. Під час вивчення предмета дослідження виникла необхідність у глибокому інтегральному аналізі всіх явищ, що формують відносини. Нерідко фінальний результат дослідження є прямозалежним від зіставлення нової системи теоретичних уявлень із наявним або переглянутим методологічним підходом пізнання права. Дослідники, вивчаючи певний вид суспільних відносин, окреслюючи коло принципів

проблем правового регулювання, послуговуються для розв'язання останніх відповідною методологією, а в разі необхідності використовують комплекс методів наукового пізнання права.

Представлене наукове дослідження передбачає аналіз законодавчого та практичного аспекту здійснення муніципальної правотворчості на етапі децентралізації влади в Україні та реформи місцевого самоврядування, яка відбувається в постмодерному світі і стосується нової культурної парадигми світосприйняття, нової системи знаків та символів. Без сумніву, під час переходу від модерну до постмодерну природа західного суспільства суттєво змінилася, воно стало інформаційним, споживацьким, постіндустріальним. І вже на початковому етапі дослідження було виявлено низку проблем теоретичного характеру, які вимагали авторського бачення цих питань. Йдеться передусім про понятійний, а поряд із цим і фундаментальний підхід до таких категорій, як «правоутворення», «правотворчість» та «нормотворчість» у контексті діяльності органів місцевого самоврядування як самоврядних спільнот, здатних оперативно та якісно вирішувати проблеми громади. Виникає питання, який із цих термінів об'єктивно та максимально точно відображає зміст діяльності муніципальних органів? І чи є найменування останніх максимально доцільним? Чи вироблене загальне правило з цього питання українськими науковцями і чи збігається воно із зарубіжними стандартами?

Виявилося, що однозначна відповідь відсутня. Навпаки, суперечливість, часом колізійність тлумачення цього питання призвела до плутанини основних дефініцій та наукових дискурсів, що тривають. Вищенаведене зумовило проведення комплексного дослідження муніципальної «право»-«нормо»-«творчості», що, сподіваємось, у підсумку допоможе науковій спільноті подивитись по-іншому на питання, що висвітлюється, та доповнити його своїм баченням базової термінології.

Орієнтиром для нас стало прагнення правознавства до з'ясування істини як джерела для удосконалення наявної дійсності, спираючись на об'єктивний критерій – практику. Здійснюючи застосування вже вироблених філософією категорій і понять, «вивчаючи певні інститути під кутом зору змісту цих категорійних понять, правознавство простежує, який саме зміст вони одержують у досліджуваній нею галузі» [478, с. 140]. З огляду на це в цьому розділі закладаються концептуальні основи дослідження, здійснюється спроба окреслити «межі доцільності» представленої праці. Природнім очікуванням таких міркувань є встановлення оптимальних орієнтирів дослідження, на які б спрямовувалася наукова увага.

Перед тим, як визначитись із власною позицією щодо розуміння окремих категорій представленої праці, вважаємо за необхідне знайти точку відліку, від якої буде розглядатись об'єкт дослідження, його принципи та поняття. Цей пошук підштовхнув автора до вироблення головних, принципів критеріїв, підходів, використання яких дозволило б зробити обґрунтовані висновки. Тож автором була висунута гіпотеза, згідно з якою за допомогою сучасних міждисциплінарних, полісистемних, комплексних підходів (методів) наукового дослідження об'єктивно буде встановлена правова природа муніципальної «право»-«нормо»-«творчості» і вже на підставі наведених узагальнень будуть зроблені висновки в даній науковій праці. Адже глибина, ступінь пізнання реальності, як і якість наукового пошуку, багато в чому залежать від методологічних підходів та методів, що використовуються дослідниками.

Науковці А. В. Хрідочкін, П. В. Макушев, здійснюючи дослідження методологічних підходів сучасного правознавства, зазначають, що «сучасне правознавство вже давно не схоже на «юриспруденцію понять» ХІХ ст., погляд на правові феномени не обмежується лише формально-логічними, понятійними формами» [478, с. 227]. На думку авторів, таке розширення предметної сфери, поява нових «антологій права» стали можливими на основі застосування нових

пізнавальних підходів. Поняття «підхід» є загальноприйнятим у сучасній соціальній науці з середини 1960-х рр., одержавши досить чіткі визначення як певного «способу організації пізнавальних процесів конкретної науки, що фіксує не тільки інструментальну сторону пізнання, але й світоглядну, загальнотеоретичну» [478, с. 227]. В основу класифікації методологічних підходів автори закладають сутнісний критерій, що базується на праворозумінні, тобто знанні про сутність права, яке має світоглядний характер, відповідаючи на головне питання правової науки – «що є право в сучасному світі?».

Шукаючи відповідь на це запитання, румунська вчена Рамона Домініка звертає увагу на те, що «визначення права - невловима ціль. Як зазначає Святий Августин у його праці «Сповіді», «якщо ніхто не запитує - я знаю, і якщо я захотів би пояснити своє знання комусь - я не знаю». Той самий алгоритм можна парадоксально накласти і на поняття «право», адже ви знаєте про що йдеться, якщо вас ніхто не запитує, але якщо ви хочете пояснити термін «право», ви розумієте, що більше не розумієте його» [22]. Сподіваємось, що обравши необхідні наукові підходи та методи дослідження, спираючись на них, ми зможемо наблизитись до відповідей на наші запитання.

Автор О.Г. Данильян під методологічним підходом розуміє «комплекс основних вихідних установок, включаючи певне початкове уявлення про досліджуваний об'єкт, а також обумовлені цими уявленнями стратегію, тактику і методи дослідження» [143, с. 295]. Так чи інакше, методологічний підхід є одним із головних компонентів наукової парадигми і розглядається автором як своєрідний «спектр» взаємозалежних наукових методів.

Способи побудови типології підходів знаходимо як у навчальній літературі з теорії права та галузевих правових наук, так і в наукових дослідженнях із проблем методології правознавства (С. І. Максимов, П. М. Рабінович, О. Ф. Скакун, Л. В. Петрова, А. А. Козловський та інші) [228; 478].

Якщо в період формування підходів юридичної науки Нового часу (XVII – XVIII ст.), які ще називають «класичними», можна було говорити тільки про два основних (крім *догматичного*) – про *порівняльно-історичний (історичний) та аксіологічний* (на основі світоглядних установок природно-правової теорії) методи чи підходи, то наприкінці XIX – на початку XX ст. виділяються кілька базових способів праворозуміння: *догматичний* (його варіанти: «*нормативистський*», «*позитивистський*», «*аналітичний*», «*формально-юридичний*» та ін.); *соціологічний* («*генетичний*», «*реалістичний*» та ін.); *аксіологічний* («*ціннісний*», «*природно-правовий*», «*антипозитивистський*», «*психологічний*», «*суб'єктивний*» тощо). Така типологія була виправданою в період, коли світоглядні відмінності були жорстокими, однак вона не спрацьовує в сучасних умовах [478, с. 230-231; 373].

Уже наприкінці XX ст. західні автори вказують на те, «що інституційно зрілі форми мають наступні підходи: *історичний, порівняльно-правовий, економічний, соціологічний, системний, інформаційний, антропологічний, семіотичний, кібернетичний, організаційний, інституційний, гендерний (феміністський), конфліктологічний* та деякі інші. Пізнавальні засоби стали більш спеціалізованими, мультипарадигмальність створила парадоксальні та неможливі в минулому ситуації, коли в межах одного підходу можливі різні типи праворозуміння» [478, с. 250, 231].

Сучасною наукою визнається, що система сучасних підходів має розглядатися в динаміці, адекватно доповнюватись з огляду на актуальні виклики розвитку науки.

Аналіз різних методологічних підходів у кореляції до мети дослідження дозволив сконцентруватись на окремих із них, зокрема таких, як *природний, позитивистський, юридичний, історичний, соціологічний, економічний, інтегративний, інформаційний, семіотичний* та інші.

Так, наприклад, *юридичний підхід* означає особливу систему обробки та аналізу чинних норм права, юридичної практики, що містить:

- опис норм права та юридичної практики;
- встановлення юридичних ознак правових явищ;
- вироблення понять і визначень;
- класифікацію правових явищ;
- встановлення їхньої природи виходячи з правих конструкцій, загальних положень юридичної науки;
- їхнє пояснення під кутом зору юридичних теорій і концепцій [478, с. 229-230].

На думку автора, застосування в дослідженні юридичного підходу поряд із іншими методологічними підходами дозволить реалізувати міждисциплінарність як таку, що налаштовує на кінцевий синергетичний ефект та дозволить реалізувати мету та завдання дослідження.

Прихильники класичної теорії *природного* права наголошують на ціннісно-ідеальній реальності права виголошуючи при цьому філософсько-етичний підхід до права. Цей теоретичний підхід має ціннісне вираження та пов'язаний із непереборним прагненням людини до ідеалу справедливості.

Залежно від розуміння природи надпозитивної інстанції «виокремлюються різні види концепцій природного права: а) *космологічні* (Платон, Арістотель, Ф. Аквінський), *раціоналістичні* (С. Пуфендорф, Х. Вольф, Р. Штаммер), *антропологічні* (Г. Гроцій, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо.); б) *старе природне право* (обґрунтування вічності наявного державно-правового порядку) і *нове природне право* (обґрунтування державно-правового ідеалу, заснованого на правах людини); в) *натуралістичні концепції*, у яких природне право трактувалося як таке, що існує до позитивного права подібно до закону природи (Дж.Локк), *деонтологічні* – у яких природне право трактувалося як таке, що існує над позитивним правом як моральний ідеал (І. Кант) і

логоцентричні – у яких природне право трактувалося як таке, що існує в самому позитивному праві як його розумне ядро (Г. Гегель)» [228, с. 16; 373].

Загалом, у природно-правовому підході простежується «атомістична» домінанта, що підкреслює значення природних прав людини, які базуються на природній справедливості, рівності, добрі та людяності.

Як справедливо зазначають Джоел Фейнберг, Джулс Коулмен, «мораль – не просто бажана риса, яку треба запровадити у право, а радше суттєвий елемент права, яким воно є насправді. Жоден адекватний критерій слухності певної правової норми або існування певної правової системи, мабуть, не може бути нейтральними щодо змісту, бо здебільшого саме зміст норми визначає, справедлива вона чи ні, розумна чи нерозумна» [458, с. 15]. Зазначені позиції поділяють і найвпливовіші теоретики традицій природного права Брасн Бікс, Лон Фулер та Роналд Дворкін та інші автори.

Як зазначає у своєму дослідженні О.В. Кресін, тенденцією вже першої половини XVIII ст. стало поступове розмивання теорії природного права, зокрема через: ідею не правового, а етичного його характеру, заперечення його нормативності (принаймні, безпосередньої, без його позитивізації); його націоналізацію, заперечення його універсальності; ідею про його людське походження – як узагальнення досвіду та ідеалів конкретного суспільства – заперечення його метафізичності, припущення його філософсько-світоглядного характеру; розвиток ідеї пізнання природного права на матеріалах позитивного права (зокрема, звичаїв); його диференціацію на окремі елементи, частина яких набувала ознак позитивного права, а сфера природного права відповідно звужувалася; його історичне бачення – твердження про поступове зростання ролі та розширення сфери позитивного права з розвитком суспільства (твердження про поступове формування соціальної природи людини поруч з фізичною) [226, с. 194]. Мислителі цього періоду поступово виводили природне право з предмета юридичного пізнання, залишаючи його у сфері філософії.

Позитивне право було емансиповано, сфери його і природного права розмежовано, але дуалізм і уявлення про похідний характер першого від другого зберіглися [226, с. 194]. Не применшуючи значення позитивного права в світову національну правову доктрину, зазначимо, що наука не зупиняється, продовжує розвивати взаємозв'язок із сучасністю через пошук відповідних підходів на основі сучасних суспільних цінностей та практик.

Заслуговує на увагу висловлювання видатного німецького теоретика природного права Роберта Алексі, який відверто зазначає, що «дійсно версія непозитивізму, яку я захищаю, містить сильні позитивістські елементи» [237, с. 410].

Як уже зазначалося вище, вказаний підхід виник на протипагу *юридично-позитивістський ідеології*, що постає як вчення, схильне до доцільності, виваженості, систематичності, логічності конструкцій та правових суджень, що враховує принципи монополізму та фундаменталізму в пошуку істини, основоположних засад права тощо.

Джон Остін, відомий юридичний позитивіст XIX ст., вважав, що фундаментом права є влада і воля. Право – це команда суверена, людини, наказом якої інші люди звичайно коряться і яка звичайно не кориться наказам інших. Причиною звички коритися здебільшого є влада, яка загрожує санкціям за непослух, а не моральний авторитет наказів суверена [458, с. 13]. Зазначена точка зору викликала критику її опонентів, і, зрештою, була доопрацьована іншими позитивістами.

Щодо сучасної науки, то в ній усе частіше лунають заклики не відмовлятися від напрацювань попередників та усвідомлено ставитися до основ юридичного позитивізму, адже існує думка, що «стосовно юридичного позитивізму недостатньо обмежитись уявленням про нього як про класифікаційну інтерпретаторську діяльність, звернену до чинного (позитивного) права з метою його практичного застосування, що є тільки

предметом юридичної науки і не здійснює власне наукового дослідження права (за відомим твердженням Ф. В. Тарановського). ... зводити всю цю сферу, названу позитивною догматичною юриспруденцією, тільки до систематизації і тлумачення позитивного права виключно з метою його практичного застосування означає недооцінювати її роль у праві і правопізнанні» [479, с. 72-73]. Цікавою видається позиція авторів А.В. Хрідочкіна, П.В. Макушева [478, с. 72-73], які звертають увагу на «технічний», що включає особливості роботи безпосередньо із юридичним текстом та «догматичний» підходи. Останній дозволяє осмислити позитивістський підхід з соціо-культурних аспектів права.

Тим цікавішим видається погляд на позитивістський підхід класиків американської філософії права Джоела Фейнберга, Джулса Коулмена, які зазначають, що позитивне право – це витвір правової системи: системи суб'єктів правотворчості, осіб, що запроваджують право, та інтерпретаторів. Теорія про правову природу права має не забувати факт, що позитивне право – результат правотворчості. Його створили дії та люди, уповноважені виконувати таке завдання. Але яким є те авторитетне джерело, що уповноважує створювати, змінювати, запроваджувати і тлумачити право? Може, тут ідеться тільки про владу, чи, може, легітимність авторитету права спирається зрештою, на якусь моральну основу? [458, с. 12]. Як бачимо, звернення позитивістів до моральних засад права, і, навпаки, представників природного права до посилення своєї позиції позитивістськими елементами у XXI ст. відчутно зближує ці підходи та орієнтує юридичну науку на методологічний плюралізм. Багатоаспектне розуміння права вимагає бути надзвичайно уважними саме до вольової складової права, поряд із сприйняттям принципів справедливості природного права. Без сумніву, в основі сучасного розуміння права міститься відповідь на запитання щодо визначення об'єктивного права (сукупності соціальних правил тощо), суб'єктивного права (особистої влади вимагати від інших поваги до себе та своїх благ) і природного права (принципів справедливості, що впливають із

природи речей чи розуму). Сучасне постмодерне право є поєднанням об'єктивного права (позитивного права, що містить законодавчі та інші норми), суб'єктивного права, що не завжди є результатом національного правового регулювання, а може включати природні права (наприклад, право на життя), або врегульовуватись звичаєвим правом, або спиратись на міжнародні норми та принципи. Забігаючи наперед, зазначимо, що ці міркування стали дуже цінними в наших подальших дослідженнях муніципальної правотворчості.

Ще одним підходом, який справедливо вважають протиположним природній школі права, став *історичний* підхід, який сформувався наприкінці XVIII ст. в Німеччині. Саме представники природної школи права прагнули виробити єдине універсальне (загальнолюдське) розуміння права, не приділяючи значної уваги його національній специфіці. На формування історико-правового вчення вплинули ідеї філософів І. Г. Гердера, Ф. Шлегеля і Ф. В. Шеллінга.

Теоретико-пізнавальною основою цього напрямку стало питання про історію виникнення і розвиток права. Вихідне положення і принцип історичної школи права зводиться до співвідношення між «постійним», «загальним» «змінним» і «релятивним» моментами у праві. Німецькими вченими, що відстоювали наведені правові погляди та заснували наприкінці XVIII ст. історичну школу права, були Г. Гуго, Ф. К. Савиньї, Г. Ф. Пухта. Головна ідея історичної школи юристів полягає в тому, що право – не просто комплекс норм, а «жива і реальна» складова соціального і економічного устрою суспільства [478, с. 231-232].

У XIX – на початку XX ст. набув поширення *соціологічний підхід* до пізнання правових феноменів. В основі цього підходу – ідеї соціальної детермінованості держави і права, використання методів та напрацювань соціології у вивченні держави, як правового явища. Об'єктом уваги соціологічних правових теорій є «життя», «право», «суспільство» у їх взаємозв'язку. Право прихильниками соціологічного підходу розглядається у

розумінні соціального контролю, збереження порядку та досягнення справедливості. Звідси походить і протиставлення «живого» права, або «права у житті», та права, записаного у книгах. Чинне право існує не лише у вигляді законів та інших нормативно-правових актів, а й перетворюється через систему суспільних відносин (правовідносин) та існує завдяки їм. Тобто право охоплюється не лише нормативно-правовим регулюванням, а й становить правовідносини, що фактично склались [190, с. 234]. У 1913 році австрійський правознавець Євген Ерліх (1862-1922) у передмові до своєї книги «Основи соціології права» проголосив, що право коріниться не в текстах законів, а в житті. Учений вважав, що право незалежно від державної волі одержує реальне вираження в суспільних відносинах, які складаються між індивідами у процесі їх спілкування між собою, і виступає як правовідносини «живе право» [190, с. 234].

Науковий спадок Ерліха про право, як і інших представників школи вільного права, вплинув на поширену в США соціологічну школу права. Цей напрям американської юриспруденції очолював знаний теоретик права Роско Паунд (1870-1964). У своїй узагальненій п'ятитомній монографії «Юриспруденція» (1959 р.) він закликав до вивчення права в дії, протиставляючи його писаному праву [190, с. 236; 252].

На думку А. В. Хрідочкіна, П. В. Макушева, достатньо показовим може бути визнано *економічний підхід*, який доволі виразно кореспондується з методологією сучасної економічної науки. Як зазначають автори, «інституційно цей підхід існує як рух «право та економіка» або «аналіз правових феноменів з позицій економічного підходу» і є однією з найвпливовіших парадигм у сучасному правознавстві, а у країнах прецедентного права (перш за все, у США) – це найбільш динамічна та «агресивна» парадигма [478, с. 59]. У найбільш загальному вигляді сутність підходу полягає в тому, що поведінка індивідів, соціальних груп, інститутів пояснюється через соціальну поведінку та

економічні критерії, такі, як наприклад, «співвідношення витрат та результатів», «ефективність» тощо. Чимало вчених (зокрема, Г. Беккер та інші) обґрунтовували економічним підходом наявність таких правових проблем, як злочин і покарання, расова дискримінація у трудових відносинах, розлучення, угоди тощо [478, с. 59]. Сучасний прихильник економічного підходу, один із відомих теоретиків економічної теорії Ричард А. Познер, здійснюючи аналіз важливих засадничих питань права крізь призму категорій цінності, корисності, ефективності і раціональності [369, с. 17], звертає увагу на критику цього підходу з боку традиційно мислячих правників, які не підтримують думку, згідно з якою в підґрунті юридичної логіки лежать економічні принципи. Але автор звертає увагу на те, що застосування економічного підходу дозволяє уникнути соціальних конфліктів та досягнути соціальних цілей.

Психологічний підхід, або його більш пізні варіації антрополого-комунікативний, соціолого-психологічний, розкривають індивідуальний і соціальний аспекти правового буття людини в біполярному соціумі. Найвідоміший представник психологічної теорії права Лев Петражицький вважав, що право є особливою формою (різновидом) психічних переживань окремого індивіда. Воно існує не в суспільстві, а у психіці людини [231, с. 390].

Синтезуючи індивідуальне та соціальне в праві, розглядаючи їх як складові аспекти права, *антрополого-комунікативний підхід* вбачає правильним охоплюючи індивідуальні якості людини, пов'язувати їх із правовими звичаями та життєвими ситуаціями, які можуть піддаватись правовому упорядкуванню. З іншого боку такий підхід дозволяє дослідити глибину індивідуальності, простежити однорідність у не типовості, реагування особистості на «конфліктні і компромісні відносини» [443, с. 406], конфліктогени у динамічному процесі.

Інтегративний підхід, заснований на інтегративній юриспруденції, є відповіддю правознавства на виклики часу, нав'язані потребами зближення правових шкіл, наслідками процесів глобалізації. Як зазначає проф. Г. Г.

Демиденко, «тенденцію до інтеграції права, що охоплює різні його національні системи, відображає зараз процес формування європейського права, появи елементів світового права. Подальший розвиток міжнародного співробітництва примушує, особливо з точки зору інструментальної і гуманітарної ролі права, шукати загальну позицію, єдиний погляд на нього» [190, с. 252].

Інтегративна юриспруденція, на думку багатьох учених [190, с. 248], є одним із перспективніших напрямів розвитку правової думки із домінуючою тенденцією спеціалізації та диференціації правових знань. За цих обставин наукові дослідження все більше набувають певної концептуальної завершеності власного обґрунтування, понятійної логіки та ціннісного змісту, що може призводити до гострої взаємної критики представників правничих шкіл. Автори вважають, що «під впливом результатів новітніх пошуків у різних галузях науки істотно змінилася методологічна ситуація – плюралізм в методології, який прийшов на зміну однополюсному баченню соціальної дійсності, передбачає можливість та доцільність різноаспектних вимірів права, коли воно розглядається як складний та багатогранний цілісний феномен, а різноманітні підходи до його вивчення доповнюють один одного, відображаючи певний шлях до пізнання світу правових явищ» [190, с. 248-249]. Існує думка, що слід культивувати інтегральне мислення, а не обмежуватись аналітичним мисленням, адже в системному мисленні зберігається тенденція розглядати реальність у досить механічних категоріях, не здатних ухопити її органічну інтегральність; натомість інтегральне мислення здатне сприймати, організувати, узгоджувати і об'єднувати окремі фрагменти і досягати справжнього розуміння реальності [241].

Плюралістичний підхід підтримував та розвивав український правознавець Б. Кістяківський, що запропонував створити загальне вчення про право, яке забезпечило б пізнання різних його аспектів, звертаючи увагу на те, що «різноманітність чинників, які зумовлюють існування права, а також його

цілі передбачають необхідність застосування різних наукових методів», що реалізуються у так званих «істотних» проявах права: державно-наказового, психологічного, нормативного і соціологічного» [190, с. 249].

Зауважимо, що А. Яценко, П. Виноградов, П. Сорокін, Дж. Холл, Г. Дж. Берман, Вернер Кравітс є вченими ХХ-ХХІ століть, які працювали в царині вчень інтегративної юриспруденції. Саме інтегративний підхід дозволив і нам розглянути правотворчість із позиції функціонування «правил публічної поведінки» в певних соціальних групах, які можуть або сприймати, або до певної межі в кожному конкретному випадку ігнорувати ці правила. Сам факт ігнорування свідчить про особливість фактору свободи цієї соціальної групи. Що стосується реалізації правотворчості, остання обов'язково пов'язана із ознакою згуртованості суб'єктів у соціальній групі. Це, серед іншого, було враховано в дослідженні.

Слід погодитися із тими авторами, які вважають, що сучасна українська епоха постмодернізму із домінуючим концептуальним ядром, яке включає проблеми прав людини, базується на розуміннях системи права, що сформульовані у працях П.М. Рабіновича, О.Л. Копиленка, Ю.М. Оборотова, О.Ф. Скакун, М.В. Цвіка та багатьох інших правників, що представляють різні школи права, зокрема Київську, Харківську, Одеську, Львівську та ін. [215, с. 268].

Поєднання різних підходів, їх багатофункціональність, мультипарадигмальність створило унікальні наукові платформи із можливістю поєднання, взаємодії різних типів праворозуміння.

Основна проблема при побудові типології полягає в необхідності розрізнення двох її можливих моделей [478, с. 230]: від рефлексії конкретної теоретико-пізнавальної ситуації до теоретизування можливих підходів, потенціал яких може бути використаний у пізнанні правових феноменів.

У межах синтезу підходів з'являються нові наукові позиції та течії. Так, В.В. Куліченко пропонує підхід, який на відміну від панівних абсолютизацій онтологістської чи деонтологістської парадигми виділення й оцінки функцій права полягає в синтезі площини наявного та належного при описовому аналізі й розрізненні цих функцій [228, с. 14]. Автор керується не самими лише правилами дефінітивної-класифікаційної логіки, а орієнтується «насамперед на онтологію правової реальності, розглядуваної в кореляції площини фактичного та належного (з точки зору права) буття, що спонукає до буттєвого утвердження та реалізації цих функцій», виділяючи серед останніх *«гносеологічну, проєктивну, оціночну та регулятивну»*, оскільки вони забезпечують функціонування права, відповідно, в планах його дійсності, належної, «метанормативної» відповідності між дійсним та належним, а також спрямованості на усунення такої невідповідності [228, с. 14]. При цьому «фактичне» та «бажане» буття мають задаватися у вигляді циклу правової динаміки, що передбачає спрямованість сенсоутворювальних імпульсів від інтерактивного середовища суспільної комунікації через кристалізацію цінностей природного права, їх матеріалізацію в позитивно-правових нормах та зворотну регулятивну дію на міжлюдські відносини шляхом встановлення відповідного законного правопорядку [228, с. 14]. Тим самим, на думку В.В. Куліченко, «відкриваються можливості інтегрування онтологічного та деонтологічного, позитивного та природного, а також суб'єктивного та об'єктивного аспектів права і його усвідомлення» [228, с. 14].

Іншою ілюстрацією сучасних підходів є *інформаційний підхід*. Саме інформація є яскравою ознакою постмодерного суспільства, що характеризується інформаційною перенасиченістю, розвитком технологій, зміною характеру та статусу знань. Право може розглядатись і як певний вид інформації, а правовідносини набувають чітких ознак інформаційної взаємодії. У правовій науці була обґрунтована цінність «інформаційного підходу права»,

що дозволяла розглядати правову реальність у контексті наявних інформаційних процесів.

На нашу думку, цінність інформаційного підходу межує із певними ризиками переходу знань, інформації і будь-яких культурних цінностей та знаків у товар. З огляду на це продуктивність неминучої реалізації інформаційного підходу пов'язана із синергетичним ефектом та може і повинна обмежуватись свободою як цінністю, що забезпечується самоорганізованими спільнотами. Одним із інструментів таких спільнот є муніципальна правотворчість.

Внаслідок інтенсивної взаємодії суспільних наук, у якій дедалі більш виразною стає участь юридичної науки, усе більш чітко виявляються нові підходи. Зокрема, в останній чверті ХХ ст. концептуально оформився і *семіотичний* підхід до права, що базується на загальних дослідницьких програмах сучасної семіотики, яка «вивчає тексти, об'єкти, дії як знаки, що одержують значення у межах певної культури, і намагається знайти правила, що у знаках породжують зміст» [478, с. 61]. Цей універсальний (загальнонауковий) підхід акцентує увагу на активних комунікативних процесах, що дозволяє праву як науці використовувати певний алгоритм знаків.

Інший методологічний підхід – герменевтичний, може бути використаний як пізнавальна процедура з метою досягнення чіткості правозастосування юридичних термінів, уникнення повторів, тотожності значень, узгодження юридичної техніки, стилю викладу. З наукової точки зору [96, с. 155] не рідко підкреслюється цінність такого підходу у його двовимірному погляді на поведінку людини та знання про неї (внутрішній та зовнішній стороні, об'єктивній та суб'єктивній складовій питання).

Наведені вище приклади є яскравим підтвердженням багатоманітності української науки та не вичерпують всіх наявних підходів. Авторський підхід не базувався на бажанні охопити всі наявні в теорії права підходи та теорії. Ми

свідомо відмовились від буквальної репрезентації всіх наявних теоретичних напрацювань, і, перепрошуємо у авторів багатьох праць, які залишилися поза увагою дослідження. В основі ідеології роботи закладалось бажання подати найактуальніші та найцікавіші доробки теоретико-методологічної думки, що, на думку автора, є важливими з точки зору мети представленого дослідження. З огляду на це ми намагались поєднати проблеми методології права з актуальними питаннями сучасної муніципальної правотворчості.

Без сумніву, заслуговує на окрему увагу позиція авторів А. В. Хрідочкина, П. В. Макушева, які у праці «Методологія сучасного правознавства» зробили акцент на діяльності як цілеспрямованій активності людини та запропонували таку схему визначення методології:

1. «Характеристика діяльності: особливості, принципи, умови і норми.
2. Логічна структура діяльності: суб'єкт, об'єкт, предмет, форми, засоби, методи і результат.
3. Тимчасова структура діяльності: фази, стадії та етапи» [478, с. 20-21; 373].

Викликає інтерес дослідження професора І.В. Арістової, яка приділяє особливу увагу системному підходу необхідності структуризувати, упорядкувати наявні правовідносини за окремими факторами. Це на думку авторки дозволяє всебічно розглянути проблему, подивитись на неї диференційовано та у сукупності. При цьому, І.В. Арістова виділяє в такому процесі дослідження такі три фактори, як його результат, процес та погляд на проблему з точки зору соціального інституту, що включає розуміння особливостей наукової спільноти, їх сукупності та структур [90, с. 248; 373]. З цієї точки зору, вважаємо слушною точку зору авторки [90, с. 251], яка пов'язує методологію дослідження із його результатом та процесом, взаємопогоджуючи таким чином форми та засоби, результати наукової розвідки із її стадіями та метою, що задається надсистемою – юридичною наукою.

Відповідно до запропонованої О.М. Новіковим схеми, проведення наукового дослідження, організація наукової діяльності передбачає саму *характеристику наукової діяльності* (особливості, принципи, умови, норми наукової діяльності), *логічну структуру* (суб'єкт, об'єкт, предмет, форми, засоби, методи діяльності, її результат) і *часову структуру наукової діяльності* (фази, стадії, етапи) [259, с. 9]. І. В. Арістова останній елемент запропонованої схеми слушно називає «процесом здійснення наукової діяльності» [90, с. 250].

Зазначимо, що у філософії *об'єктом* пізнання виступає предмет, явище матеріального світу, на який впливає носій (індивід або соціальна група) предметно-практичної діяльності. Як галузь юридичної науки «муніципальне право», або «право місцевого самоврядування», має загальний *об'єкт* – об'єктивні закономірності виникнення, розвитку та функціонування органів держави (зокрема, органів місцевого самоврядування), а також загальні методи дослідження цього об'єкта.

Самостійність (уособлення) науки муніципального права, як і будь-якої іншої юридичної науки, визначається її предметом (як складовою об'єкта) і методом дослідження. Під *предметом* науки «муніципальне право» слід розуміти об'єктивні закономірності виникнення, розвитку і функціонування місцевого самоврядування у взаємозв'язку з іншими видами публічного права, територіальної громади (колективами) з органами держави та недержавними органами [128, с. 82].

Суб'єкт з точки зору діалектики «відрізняється самосвідомістю, оскільки він оволодіває у певній мірі створеним людським світом культури – знаряддями предметно-практичної діяльності, формами мови, логічними категоріями, нормами естетичних, моральних оцінок тощо. Філософія вивчає діяльність як загальний спосіб існування людини, і, відповідно, людина визначається як діюча істота. У процесі діяльності людина розкриває своє особливе місце у світі та стверджує себе в ньому як істота суспільна. Об'єкт у філософії визначають як

те, що протистоїть суб'єкту в його предметно-практичній та пізнавальній діяльності. Об'єкт не тотожний об'єктивній реальності, а виступає як її частина, яка знаходиться у взаємодії із суб'єктом» [259, с. 11; 373].

В основі однієї із головних ідей представленого наукового дослідження міститься твердження, згідно із яким органи місцевого самоврядування повинні мати належні повноваження для реалізації інтересів членів територіальної громади. Як зазначає В.С. Куйбіда, «громадяни формують органи, співпрацюють із ними, впливають на них, оцінюючи ефективність їх діяльності, Ці органи є суб'єктами місцевого самоврядування – автономної частини цілісної системи державного управління, що функціонує і розвивається разом з іншими складовими останнього, відповідно до ієрархії соціально-культурних цінностей, культивованих у якісно різних територіально-локалізованих спільнотах» [261, с. 8;373]. Важливим в цьому контексті постає взаємозв'язок людини, її прав та їх реалізація у владних повноваженнях, зокрема в місцевому самоврядуванні.

Сьогодні Україна перебуває в активній фазі реформ, що зумовлює необхідність розглядати місцеве самоврядування з позиції інтеграції України в європейський простір, з одного боку, та якості послуг, що надаються громадянам – з іншого. Особливості цього періоду та специфіка об'єкта, предмета та суб'єкта дослідження зумовили і вибір його методологічних підходів.

Красномовною є позиція однієї з найвідоміших постатей сучасної філософії права Г. Л. А. Гарта, який вважав, що теорія юриспруденції повинна з'ясувати і схожості, й відмінності, з одного боку, між правом і мораллю, а з іншого – правом і системами санкцій. Вона досягне цього, виділивши риси, спільні для всіх правових систем, особливості, що їх поділяють усі правові системи, хоч які відмінності між ними. Ці особливості допомагають з'ясувати, що є характерним для керування, яке здійснює право, і, з'ясовуючи, забезпечують адекватні ресурси для пояснення, чому привід із боку права є

привабливим способом регуляції людської поведінки та керування нею [458, с. 12].

Загально визнано, що методологічні дослідження – це необхідна умова розвитку сучасної науки, а їх актуальність «істотно підвищується в періоди актуальних реформ, серйозних та усвідомлених трансформацій системи цінностей і світоглядних основ людської життєдіяльності» [478, с. 5]. З нашої точки зору, на сьогодні актуалізується потреба у формуванні нового наукового методологічного підходу, який би органічно поєднував феномен людини та комплекс здобутків юридичної науки, суспільних взаємозв'язків, охоплених інформаційним підходом, який позиціонується як інтегративна, полісистемна модель у парадигмі «людина-суспільство».

У представленому дослідженні були враховані і теоретичні напрацювання у сфері соціальної синергетики. Відомо, що центральною проблемою синергетики є взаємодія хаосу та порядку [106], які є взаємопроникаючими, здатні переходити один в одній. Фокус представленого дослідження передбачає аналіз такої здатності та сфокусований на упорядкуванні існуючих суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, прогнозуванні їх розвитку. При цьому важливо, виконуючи функцію наукового фільтра, при з'ясуванні окремих характеристик місцевого самоврядування виділити ключові моменти, уникаючи повторів та менш суттєвих аспектів. Ця позиція посилюється тим, що, з точки зору соціальної синергетики, самоорганізуючим енергетичним джерелом є соціальний відбір, основними чинниками якого є тезарус, детектор, селектор.

Тезарус – це безліч можливих дисипативних структур, що виникають потенційно в надрах цієї структури як результат відповідної біфуркації. Така безліч, як правило, буває пов'язаною зі зміною поколінь. Невідповідність старої соціальної структури (форма влади або власності) новим соціальним елементам (нові люди й нові корпорації) породжує у суспільній свідомості уявлення про можливі варіанти іншого структурування суспільства. *Детектор* – внутрішня

взаємодія елементів соціальної системи, що вибирає з тезаруса певну біфуркаційну структуру і тим самим перетворює її з наявної можливості в об'єктивну дійсність. *Селектор* – це прагнення системи до стану максимальної стійкості щодо можливих впливів із боку навколишнього середовища [143, с. 7].

Тезарус (буквально «скарбниця») місцевого самоврядування як безліч дисипативних структур, що виникли в суспільстві, передбачає множинність варіантів для відбору. Представлене дослідження має на меті не просто відібрати найцінніші інститути та інструменти місцевого самоврядування, а й, з'ясовуючи природу явища управління/самоуправління територіальною громадою, віднайти закономірності біфуркації (якісного стрибка-точки, якісно нової еволюційної лінії набору можливих шляхів розвитку). Пошук гілок, що виходять із біфуркаційної точки, визначають дискретний набір нових можливих дисипативних структур. Набір варіацій може включати від драматичного фіналу до формування високоорганізованої системи із ознаками стійкості та самодостатності.

Лише на перший погляд може здаватися, що вибір оптимального підходу із запропонованих варіацій є справою випадку, а біфуркаційний стрибок від однієї дисипативної структури до іншої нічим не стимульований. Цілком поділяємо точку зору про помилковість даного підходу, адже відповідальність за вибір дійсності покладається на результат взаємодії між елементами системи, яка і відіграє роль детектора. Подібна взаємодія являє собою зіткнення двох протидіючих систем, частина з яких знаходиться в конкуренції, а інша – у кооперації [106]. За допомогою детектора здійснюється пошук внутрішньо взаємодіючих елементів соціальної системи, народжується унікальний синергетичний ефект систем, що як мінімум посилює, а як максимум збільшує в разі окремий результат. Але вибір конкретного детектору, хоча і залежить від аналізу та поєднання кількісних та якісних складових окремих систем, не гарантує чіткого результату. Домінуючим фактором вибору постає селектор

(керівне правило). Зазначене правило досягається за допомогою пошуку стійких форм розвитку, їх розумності та доцільності.

Привертає увагу неймовірно складний механізм появи нової якості на підставі поєднання складних різноманітних систем. Нова система місцевого самоуправління в Україні, щоб отримати статус успішної, має враховувати безліч складних факторів, які забезпечать стійкість та гармонійність нового цілісного утворення. Виникає запитання, яким чином має здійснюватися цей відбір у конкретних сьогоdnішніх умовах та реаліях? Виявляється, що характерними ознаками будь-якої системи, що розвивається, є складність (внутрішньої системи), різноманіття (форм проявів) та пристосованість (до навколишнього середовища, його викликів та загроз) [106; 373]. Але розвиток національної правової системи відбувається в часи загострення постмодерної кризи, невід'ємними характеристиками якої є «зростання особистісної свободи в нерозривному взаємозв'язку з ростом невизначеності та незахищеності; нездатність контролювати зовнішні обставини, прогнозувати майбутнє; відсутність глобальних сенсових життєзабезпечувальних цілей як у людини, так і в людства; превалювання короткострокових та середньострокових планів над довготривалими; втрата аутентичності та ідентифікації особистості, вибір в якості стилю життя існування «тут і зараз»» [122], що неминуче призводить до необхідності пошуку власних інтересів та можливостей розвитку.

Найбільш відомою з точки зору упорядкованості є система людського організму. При цьому антропологічний чинник упорядкованості має як фізіологічну природу (на рівні клітин-тканин-органів), так соціогуманітарну, в основі якої закладена людина як орієнтир цінностей. Антропологічна сутність і природа людини є найкращим поєднанням складності-різноманіття-пристосованості. Привертає увагу і стійкість антропологічної природи людини. Тим не менше, сама по собі антропологія втрачає сенс без ціннісної основи буття. Людина стає людиною не лише завдяки праці, а й завдячуючи природі її

цінностей, що виокремила людську популяцію серед інших видів живих істот. І хоча, слід відзначити сучасні тенденції щодо розмивання ціннісного фокусу виключно на самій людині, її правах та, натомість все чіткше поширення екологічних цінностей, що підкреслюють не самотність людини в природному різноманітті, аксіологічний (ціннісний) підхід зберігає увагу на правах людини як найбільшій цінності людства, від гармонійності та гарантованості якої залежить успіх організації людського буття.

Але виникає запитання, як керувати суспільством, навіть в основі якого закладені ціннісні орієнтири? Адже під час взаємодії елементів системи з'являється ризик отримати неочікуваний результат, що може мати негативну тенденцію розвитку людської цивілізації, особливо її суїцидальні устремлення до самознищення, що набули останнім часом небажаних масштабів. В цьому контексті приклад збройної агресії російської федерації по відношенню до України є більш ніж красномовним. Слід погодитись із тими авторами, хто вважає, що певним упорядником різноманіття, упорядником, що гарантує відбір та водночас має ознаки публічності та відкритості, є інформаційні детектори.

Як слушно зазначає фундатор інформаційного права професор І.В. Арістова, ХХІ «століття інформації» на протигагу ХХ «століттю виробництва» розглядається як суспільство, обумовлене науковими дослідженнями та здобутками [90; 373]. Авторка підкреслює роль і значення права в цьому процесі, яке враховує потреби інформаційного суспільства та виділяє значення останнього для розуміння тенденцій і факторів, що можуть вплинути або реально впливають на управління «юридичними моделями» майбутнього [90; 373]. На наш погляд, представлена цитата максимально широко розкриває значення обміну інформацією, її поширення, що на власне не безпідставно вплинуло на найменування сучасного суспільства, як «інформаційне». Саме інформаційний характер суспільства впливає на розвиток владних взагалі, і муніципальних зокрема відносин, наповнює ці відносини новим змістом, адже

звичайному користувачу, мешканцю легко отримати доступ до інформації. Або навпаки, не надаючи інформацію, доступу до необхідних ресурсів муніципальна влада як мінімум виглядає архаїчно та не сучасно.

На думку Є.О.Харитонова, формування інформаційного (постіндустріального, цифрового) суспільства означає не просто проголошення інформації його домінуючою цінністю, визнання переваг інформаційних технологій тощо, але й внаслідок панівного статусу останніх зумовлює необхідність перегляду засад правового регулювання відносин між його учасниками [466, с. 215]. Автор пропонує розглядати інформаційне суспільство, в якому вагоме місце займає виробництво інформації, що відбувається, в тому числі на основі самоідентифікації, «конвергенція інформаційних та комунікативних технологій», як умову формування постіндустріального суспільства з високотехнологічними інформаційними мережами [373].

Для позначення сучасного суспільства, що знаходиться у стані безперервного динамічного розвитку, дослідники, яких ми вже згадували, або будемо згадувати нижче, не рідко використовують поняття «постіндустріальне суспільство», «інформаційне суспільство», «транзитивне суспільство». На думку Л. Матвеевої, «характерними ознаками такого транзитивного суспільства є соціальна рухливість та соціальна мобільність, адаптивність до модернізаційних та глобалізаційних процесів. Особливістю українського суспільства є нашарування, з синергетичним ефектом, декількох соціальних транзицій: від неконкурентного соціалістичного до конкурентного капіталістичного суспільства (у соціальному сенсі), від авторитаризму до демократії (у політичному сенсі), від удаваного інтернаціоналізму до національної державності (в сенсі державотворення). З огляду на це транзиція для України, як і для більшості пострадянських країн, відбувається в особливо болісних для населення формах, що знаходить свій відбиток і у правовому розвитку» [242, с. 4].

В умовах глобалізації наступним етапом розвитку громадянського суспільства є постіндустріальне суспільство із використанням інформаційних технологій нової якості (в основі якого розвиток концепцій: 1) людиноцентристської; 2) «єдності в різноманітті»). У свою чергу наступним етапом розвитку правової держави є інформаційна держава (демократична, соціальна, правова держава, ефективність діяльності якої забезпечується сервісом, на основі різних інтелектуальних інформаційних технологій).

Для досягнення поставлених цілей і держава, і громадянське суспільство реалізують відповідні функції (у правових та організаційних формах). З огляду на це якісне правове забезпечення прав людини та громадянина ґрунтується на усвідомленні того, що правова держава та громадянське суспільство є різними системами, що мають конструктивно взаємодіяти між собою для досягнення поставлених цілей. При цьому держава має виконувати службову роль щодо громадянського суспільства.

На наше переконання, «інформаційне суспільство дозволяє водночас на засадах прозорості та відкритості упорядковувати та накладати системи одна на одну. Водночас засноване на знаннях та цінностях суспільство стає одночасно упорядником та системоутворювальним фільтром наявних суспільних правил та взаємовідносин. Так, інформаційний підхід дозволяє розглядати модель муніципальної правотворчості як єдність різних підсистем (наприклад, *процесу* (тобто муніципальної правотворчої діяльності відповідних суб'єктів) та *результату* муніципальної правотворчості (у формі відповідних актів); або розглядати в комплексі *державну* правотворчість України (за одним критерієм) та *муніципальну* правотворчість ЄС (за іншим критерієм)), аналіз та накладання яких дозволяє досягнути наукової мети дослідження. Саме ця складова інформаційного підходу була відібрана нами та покладена в основу методології даного дослідження» [373].

Отже, враховуючи тезаурус, детектор, селектор муніципальної системи в Україні та виходячи із позиції розуміння права як ефективного регулятора суспільних відносин, відповідно до теми і змісту представленого дослідження, застосовуючи підхід методологічного плюралізму, що передбачає не конфронтацію підходів, а їх поєднання та координацію, вбачається доцільним застосувати в нашому дослідженні **аксіологічно-інформаційний підхід**, заснований на поєднанні аксіологічного та інформаційного підходів.

Про перевагу даного наукового методологічного підходу свідчать такі обставини.

По-перше, найкращими аспектами, які притаманні *аксіологічному (ціннісному) підходу*, є індивідуальні та соціальні аспекти буття людини в біполярному соціумі, аналіз та розкриття сутності правової реальності, ціннісно-орієнтованого внутрішнього сенсу поведінки людини; фундаментальних елементів формування правових приписів.

Аксіологічний підхід налаштовує на розгляд муніципальної дійсності з погляду тих чи інших соціальних цінностей, змушує звернути увагу на цивілізаційно-історичний контекст розвитку місцевого самоврядування у країні. Як зазначає О.В. Батанов, «без цього важко зрозуміти сучасну модель організації місцевого самоврядування, відповісти на питання про причини уособлення в суспільстві місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, розгорнути еволюцію тих чи інших форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та детермінуючими її соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними чинниками» [97, с. 155; 373].

Аксіологічний вимір підходу не дозволяє «загубити» людину у процесі врегулювання суспільних відносин, цінувати свободу людського вибору. Зазначений підхід дозволяє зафіксувати ціннісні орієнтири в реальному вимірі із засадами «контролю» інформаційного підходу. Критерієм «аксіологічного»,

людського є категорія, що походить із кантівського поняття справедливості як «керованої розумом совісті».

Указаний підхід дозволяє досягати найкращого результату не лише в форматі «людина-суспільство», а й налагоджувати відчутний взаємозв'язок у форматі «людина-спільнота-держава-суспільство», що уможливорює об'єктивне поєднання теоретичної та практичної сфер буття, об'єднання цінностей та досягнень людства, інтересів учасників різних спільнот.

По-друге, інформаційний підхід дозволяє ефективно застосувати прогностичний підхід, заглянути у майбутнє через фактор «випереджаючої дійсності» та водночас забезпечити через свої мережі безперешкодний та постійний доступ до знань, їх використання на основі загальнолюдських цінностей західної цивілізації [90, с. 245-253]. При цьому застосування інформаційного підходу дозволяє отримати більш цілісний, завершений результат, адже включає не лише теоретичні моделювання, а й цілий спектр ідей, світоглядно-філософські постулати, а також сучасні можливості обробки даних.

По-третє, взаємозв'язок «людина та інформаційне суспільство» дозволяє не просто уникнути соціального конфлікту, а стати над ним. Зазначена теза посилюється станом когнітивної нерівності на рівнях «село-місто-регіон». Типовим прикладом когнітивної нерівності є право на освіту, що по-різному реалізовується в селі та в місті. Проте, «у сучасному світі, що постійно глобалізується, людина має зберегти первинне відповідальне становище, бути не просто спостерігачем та активним учасником відносин, а здійснювати місію упорядника наявних відносин. Нові виклики інформаційного суспільства зобов'язують до активних, випереджальних дій, які можуть знайти відповідь на питання про нову роль і місію людини в суспільстві, досягти рівноваги інтересів людей різних соціальних груп, національностей тощо. Слід врахувати, що якщо людина усвідомлює проблеми, з якими незабаром зіштовхнеться (наприклад,

проблеми на ринку праці), вона може на них адекватно прореагувати – від елементарного захисту своїх прав до створення механізму вирішення цих проблем у цілому» [373].

Саме аксіологічно-інформаційний підхід дозволяє виявити взаємозв'язок трансцендентного та іманентного у процесі упорядкування суспільних інтересів та взаємозв'язків. Такий висновок пов'язаний з тим, що трансцендентне у праві – це зовнішні щодо права як цілого соціальні чинники, які виявляються в поведінці суб'єктів, що реалізується у правовідносинах. У свою чергу іманентне у праві – це правові норми, процес їх правоутворення та реалізація у правовідносинах. Застосування аксіологічно-інформаційного підходу дозволяє застосувати подвійні перспективи розвитку та взаємні запобіжники, що посягають на природу людини та водночас обмежують її всеосяжність. Як зазначалось вище, аксіологічний підхід передає ціннісні засади у вимір реальності, стає транслятором забезпечення «випереджального» відображення дійсності, що дозволяє отримувати необхідний доступ до знань для прийняття важливих рішень та реального забезпечення прав людини, передусім «свободи висловлення думок».

Представлена наукова робота спрямована на посилення ролі муніципальної правотворчості в умовах децентралізації влади в Україні як однієї із достатніх умов забезпечення прав людини та громадянина (однією із необхідних умов є правотворчість органів державної влади) та, відповідно, належного правопорядку як складової правового регулювання.

Це судження походить із загального уявлення про те, що нормативність передбачає встановлення правил, які організовують дії людини. Значить, усі соціальні процеси відбуваються з урахуванням певних алгоритмів регулювання, правил, стандартів. Застосування аксіологічного підходу дозволяє прослідкувати закономірність створення правил, адже це походить від законів людського життя в цілому, природи та умов суспільних відносин, у яких

перебуває людина. Саме тому стандартизація, або нормативність діяльності членів суспільства досягається шляхом розробки набору правил, вимог, обмежень, обов'язків, моральних релігійних, економічних, політичних, естетичних, прав та обов'язків тощо, що регулюють індивідуальну та групову поведінку всередині соціальної системи. На основі та з позиції цього підходу у представленому дослідженні і розглядається термін «нормотворчість» як основоположний, стандартизуючий, що включає всі соціальні норми, зокрема і правові.

Разом із цим різні категорії наявних у суспільстві норм породжують специфічні типи суспільного устрою. Це пояснює той факт, що в одному і тому ж суспільстві є різні форми порядку, від морального, політичного, економічного до правового, але вони діють одночасно, не виключаючи одна одну, і їх результат просто називається загальним суспільним порядком.

Застосування аксіологічно-інформаційний підходу дозволило стверджувати, що кожен вимір соціальної нормативності містить певні аксіологічні цінності, які зазнають прямого чи непрямого впливу інших; узгоджуючись із взаємними позиціями, як правило, цінності набувають спільних ознак, щоб організувати цілісну норму, ефективність якої має бути гарантована законом. Остання складова цього судження прямо пов'язана із правотворчістю в цілому (на декількох рівнях: загальний; відомчий; місцевий; локальний) та муніципальною правотворчістю зокрема. Правотворчість у цьому логічному ланцюгу виступає виміром правопорядку, адже створює можливість оперативно реагувати на впровадження принципів, цінностей та правил, важливих для мікро- та макро- суспільних груп. З огляду на це правопорядок постає як результат, сукупність органічних, взаємозалежних відносин між людиною, суспільством та природою.

На наше переконання, поєднання аксіологічного та інформаційного підходів, відповідно до системного підходу (автор О. Богданов), може створити

науковий підхід, за допомогою якого буде здійснена спроба віднайти універсальний правовий спосіб управління принципово складним утворенням – органами місцевого самоврядування.

Отже, автором дослідження було використано комплекс сучасних методологічних прийомів, наявний в арсеналі юридичної науки. У загальному результаті застосування такого комплексу надало можливість дослідити муніципальну правотворчість за її змістом та функціональним призначенням. Під час дослідження було зроблено спробу не лише використати наявні методологічні підходи, а й удосконалити їх шляхом створення нового *аксіологічного-інформаційного наукового підходу*, що відкриває нові інтегративні можливості проведення дослідження. Таким чином була підтверджена сучасна тенденція розвитку методології філософсько-правового знання в поліметодологізмі.

1.2. Еволюція наукових знань про муніципальну правотворчість у контексті визначення її понятійного апарату

Еволюція наукових знань про право має без перебільшення цінність, зіставну із геніальними відкриттями людства. Право як категорія та явище якісно позначається на всіх сферах людського буття, наповнює його моральним сенсом та допомагає вирішувати безліч прикладних завдань. З іншого боку, особливість сприйняття права як цінності впливає на мету та наслідки людської життєдіяльності, зрештою, приносить більшу або меншу користь суспільству в цілому. На нашу думку, саме аксіологічний підхід має допомогти знайти відповідь на одне із дискусійних питань щодо найменування природи самоорганізації людських спільнот, розуміння та зіставлення категорій, пов'язаних із організацією владних відносин, передусім на локальному рівні, що

в кінцевому рахунку, за авторською гіпотезою, має позитивно вплинути на муніципальну правотворчість.

Завданням цього розділу є «аналіз деяких питань аксіології права: виявлення природи правових цінностей, пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування, та формування авторської позиції щодо таких правових категорій, як «місцеве самоврядування», «муніципальна влада» або «влада органу державного самоврядування» та «нормотворчість» чи «правотворчість» органів місцевого самоврядування» [374].

Почнемо із лексém «*місцеве самоврядування*», «*муніципальна влада*» або «*влада органу місцевого самоврядування*» тощо. Зауважимо, що «ці терміни прямо пов'язані з іншими поняттями, дотичними до розуміння сутності муніципальних владних правовідносин. Це, зокрема, поняття «самоврядування» та «місцеве самоврядування», «локальна» або «місцева влада», «місцева публічна влада» та «місцеве управління», «муніципалітет», «комунальна влада» тощо. Як правило, ці категорії пов'язують із процесами правового регулювання, реального здійснення влади на конкретно визначеному територіальному рівні» [378].

Передусім зазначимо, що слово «*влада*» має декілька значень. Переважно, і це впливає з численних досліджень, розуміємо під «*владою*» силу, яка за допомогою власного авторитету, заохочення та примусу має здатність зі своєї волі впливати на інших. «В українській мові слово «*влада*» використовується для назви кількох різних, але взаємопов'язаних понять: право та можливість керувати, право розпоряджатись чимось або кимось; право політичного управління; влада «державна» (законодавча, виконавча, судова); військова влада» [378] тощо .

Поняття «*муніципальна влада*», або «*влада органу місцевого самоврядування*», пов'язують із самоврядуванням, витоки якого знаходяться у сивій давнині, ще в переддержавному періоді. Існування племені не просто

відбувалось на засадах самоорганізації, а його виживання прямо залежало від її якості. Елементи самоврядування можна помітити в первісній громаді, військовій демократії, міських комунах середньовіччя [388, с. 7-19]. Відомим у цьому сенсі є історичний досвід Великої Британії щодо самостійності територіальних громад, які доволі успішно розвивались із мінімальним втручанням з боку центральної влади [283, с. 183].

Ідеї місцевого самоврядування народжувались як права на самоуправління, не лише у протестах та народних «хвилюваннях», які пов'язують із подіями Великої Французької революції 1789 року, а й правом певних спільнот на самоуправління (наприклад, яке реалізовувалось у магдебургському праві). Свій внесок у становлення та розвиток «муніципальної влади» зробили Бельгійська Конституція 1831 року, яка виділила її поряд із законодавчою, виконавчою та судовою та прийнята у 1849 році Франкфуртська імперська конституція, що закріпила право громади на самостійне вираження [247, с. 14].

Зазначимо, що в кожній країні, залежно від історії її розвитку, важливих характеристик держави (наприклад, політичний режим, устрій, форма правління тощо), існують свої особливості найменування явища, яким є місцеве самоврядування. Так, наприклад, у деяких країнах англосаксонської групи це «*муніципальне управління*», в Японії – «*місцева автономія*», у Франції – «*територіальна децентралізація*» тощо [283, с. 183].

Існує думка, що в західноєвропейських країнах спостерігається постійне зіткнення інтересів із приводу того, у якому напрямі піде розвиток ЄС, його базових цінностей і балансу влади всередині нього [295, с. 174]. До певної міри цей процес має відношення і до дефініцій, які ми розглядаємо.

Існує думка, що родоначальником поняття «самоврядування» («*self-government*») став німецький правознавець Рудольф Гнейст, який в середині XIX досліджуючи історію розвитку владних інституцій Англії помітив зв'язок

між місцевою владою та її самоврядністю [132, с. 3]. Важливо нагадати, що у Великій Британії використовують поняття «місцеве управління» («*local government*») або «місцева влада («*local authorities*») на протипагу застосуванню в дефініції «самоврядування» в Україні так і в інших окремих країнах (зокрема Німеччині) [247, с. 15].

Зі свого боку Ю.П. Битяк, О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань, посилаючись на працю німецького дослідника Г. Штімпфла, зазначають, що «ідея місцевого самоврядування набула свого практичного вираження не так давно – наприкінці XVIII – на початку XIX ст. «Німецькі дослідники Г. Штімпфл і Х. Шоллер пов'язують поняття «місцеве самоврядування» із подіями Великої французької революції, що, на їхню думку, відображає факт самостійності громади стосовно держави. Вони стверджують, що поняття «самоврядування» вперше почали вживати у зв'язку з місцевим самоврядуванням» [295, с.175; 378]. Слід зазначити, що французькі вчені застосовують термін «*la decentralisation administrative*» адміністративна децентралізація та «*pouvoir local*» - локальна або місцева влада у значенні передачі частини функцій від центру до периферії [247, с.15]. Слід зауважити, що на користь застосування терміна «місцева публічна влада» як складової конституційної реформи схиляється у своїй праці Б.В. Калиновський [193, с. 350]. Відсутність одностайності в цьому питанні привертає увагу та слугує приводом для наукового інтересу та дослідження.

У зв'язку із цим вбачаємо за доцільне з'ясувати сутність поняття «місцевий». Таке позначення вже традиційно використовується в українському законодавстві, хоча й допускає різне тлумачення.

Привертає увагу той факт, що прикметник «місцевий» використовується у Конституції України 74 рази [212]. При цьому найпоширенішим є словосполучення: «місцеве самоврядування» та «місцеві державні адміністрації», а також поняття «місцевий референдум», «місцеві бюджети», «місцеві податки і збори» тощо. Але, як справедливо зазначає С.М. Дерев'янку,

«для визначення сфери повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування застосовується вираз «на відповідній території» (абзац перший статті 119, частина перша статті 144 Конституції України). Таке ж змістове навантаження має й фраза «відповідних адміністративно-територіальних одиниць» (частина перша статті 143 Конституції України). Проте, поза таким термінологічним розмаїттям та численним вживанням, сутність цих термінів законотворець, вважаємо, не означив. Ще більш незрозумілим є вживання термінів «регіонів» (стаття 132 Конституції України), «регіональних програм» (пункт 3 частини першої статті 119 Конституції України), оскільки територіальні межі застосування цих понять географічно і адміністративно не окреслені» [147, с. 129]. Як бачимо, значення слова «місцевий» прив'язують до певної території, адміністративно-правової одиниці.

Визначення поняття «адміністративно-територіальна одиниця» знаходимо у Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 року. Зокрема, це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (абзац четвертий пункту 2 констатуючої частини) [372]. Підсумовуючи зазначимо, що в широкому використанні терміна «місцевий» домінуючою ознакою виступають не люди, що проживають на цій території, не органи влади, які здійснюють управління цією територіально-адміністративною одиницею, а саме певний простір, територія як географічна ознака.

За допомогою використання аксіологічно-інформаційного підходу в представленому дослідженні здійснюється спроба, з'ясовуючи природу явища управління/самоуправління територіальною громадою, віднайти закономірності якісно-нової еволюційної лінії, набору можливих шляхів розвитку, дискретного набору нових можливих дисипативних структур із ознаками стійкості та самодостатності. Керуючись наведеним підходом та результатами досліджень

сучасних правознавців [236, с. 12], фокусом даного дослідження стала дефініція поняття «*муніципалітет*». Підкріплює цю тенденцію зміст ст. 3.1 Європейської хартії міст, що була прийнята Радою Європи в березні 1992 р., де *муніципалітет* трактується як «автономна адміністративна одиниця, що поєднує співтовариство жителів із визначеними інтересами, та населений центр з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю адміністрацією» [157].

Вважаємо цілком виправданим розвиток дефініції «муніципальний» у сучасних наукових дослідженнях. Так, О. В. Батанов у своєму дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук концентрує науковий погляд на понятті «муніципальна влада» для позначення місцевого самоврядування як виду публічної влади, як такому, що найбільш оптимально розкриває її сутнісні, змістовні, функціональні та інші атрибути [96, с. 4].

Слід зазначити, що в сучасній офіційно-діловій мові активно поширюється термін «муніципальний» у значенні «місцевий». При цьому слово муніципальний пов'язане зі значенням лексеми «муніципалітет», «муніципалізація». «Муніципалізація (латин. *mumitsypaliatsiya* – те, що стосується муніципії – міст з правом самоврядування) – процес, за яким органи місцевого самоврядування набувають права власності на об'єкти державної або приватної власності та беруть на себе відповідальність за їх розпорядження на користь місцевих мешканців. При цьому, термін «муніципалізація» вперше з'явився у Стародавньому Римі, де було вироблено особливу форму міського самоврядування – муніципій – форма, за якою самоврядування міст поєднувалося з підпорядкуванням їх єдиній центральній владі територіальної держави – Римській імперії» [164, с. 215; 378]. Слово «муніципалітет» є словом-запозиченням, європеїзмом. Нам нерідко доводиться чути це слово з екранів телевізорів, з новин тощо. Паралельно вживаним є і слово «місцевий» із

сенсовим значенням, що дозволяє учасникам правовідносин ототожнювати його із органами місцевого самоврядування, місцевим самоуправлінням тощо. Іноді застосування цих дифіній носить синонімічний характер. Поряд із цим, існують перестороги щодо взаємозамінюваності понять «муніципальний» та «місцевий».

Помилковим є ототожнення слова «муніципальний» виключно із словом «місто». Міста (грец. πόλις) з античних часів були організованою формою громадського життя, спілкування та самоуправління. Платон у своєму творі «Закони» говорячи про аристократичну республіку підрахував, що кількість громадян в ідеальному полісі має бути 5040. Зі свого боку його учень Аристотель, підкреслюючи політичний та комунікативний характер полісу, вважав державу «політичним спілкуванням» [89, с. 376], а територію полісу вважав вдалою, якщо його територію і населення можна було охопити владою, проконтролювати. На його думку поліс, приблизно, в межах п'яти тисяч осіб є найбільш вдалою конфігурацією для ефективного управління. Управляти спільнотою більшою, ніж названа вище кількість, є вкрай складним завданням. Таким чином, історія терміна «муніципальний» безпосередньо пов'язана із територією полісу, громади, що є прийнятною одиницею для комунікації та управління.

На наш погляд, абсолютно не випадково в Україні кількість ОТГ з кількістю до 5 тис. осіб переважає – 292 (36,3% від всіх ОТГ), а від 5 до 10 тис. осіб сягає 267 (33% від всіх ОТГ) [108]. Загалом «близько 70% всіх ОТГ прямо пов'язані із полісним виміром спільноти для реалізації ефективного самоуправління. Відповідно до Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)» [260; 385] цей показник умовно відповідає NUTS 5 – «мікрогромаді», первинній територіальній одиниці (поселення, солецтва, комуни тощо) із кількістю мешканців 1-50 тис., що проживає на площі від 1 до 10 км². На нашу думку (і про це йтиметься нижче), в умовах реформування «муніципалітет» є

найвдалішою назвою управлінської первинної територіальної одиниці – виконавчого органу громади.

На думку М. О. Баймуратова «проблемність назви «муніципальне право» полягає насамперед у тому, що Конституція України використовує термін «місцеве самоврядування» і не вживає термін «муніципалітет»», яке, як зазначає автор, асоціюється із сукупністю виборчих органів місцевого самоврядування, певним «муніципальним утворенням» в якому існує муніципальна власність, місцевий бюджет та виборні органи [283, с. 13].

З позиції інших авторів нову галузь права слід назвати «комунальним правом», адже в Конституції України закріплено одну із форм власності - комунальну власність, як власність територіальних громад сіл, селищ, міст. Такою галуззю пропонується називати «сукупність правових норм, що закріплюють та регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації місцевого самоврядування і вирішення територіальними громадами безпосередньо або через виборні та інші органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також у процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування» [210, с. 24]. Наше бачення з цього питання пов'язане із необхідністю імплементації як до Конституції України, так і до інших нормативно-правових актів дефініцій «муніципалітет», «муніципальна влада», що дозволить привести у відповідність понятійного апарату його сенсового значення.

У цьому контексті слід відзначити внесок О.В. Батанова щодо дефініції «муніципальне право», як «легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав та свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття й реалізації правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування» [96, с. 8].

Слід погодитись із І.А. Галіахметовим, що «найпоширенішою характеристикою муніципального права є його ідентифікація із місцевим самоврядуванням, що виступає як предмет муніципально-правового регулювання» [128, с. 7]. Привертає увагу позиція автора, що «у правознавстві муніципальне право як систему юридичних інститутів поки не відносять до окремих основних галузей права. Воно розглядається як похідне утворення, що виникло на базі інших галузей права внаслідок його виокремлення в публічній системі права» [128, с. 6].

Про характер запозиченості, умовність застосування терміну «муніципальне право» поряд із іншими поняттями у США, Великій Британії, Іспанії зазначають окремі автори [283, с. 13].

В наукових розвідках більшого значення приділяють змістовній складовій питання, акцентуючи увагу на трьох найпоширеніших дефініціях місцевого самоврядування:

1. «Самоврядування – це державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними особами, управління, яке на противагу державно-бюрократичному є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб» (Г. Єллінек).
2. «Місьцеве самоврядування - децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і тісний зв'язок органів місцевого самоврядування з даною місцевістю і її населенням». (Н. Лазаревський).
3. «Місьцеве самоврядування - це здійснення місцевими жителями чи їх вибраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою чи які належать їм за загальним правом» (І. Редліх та П. Ашлей) [227, с. 19-20; 374].

Представлені вище узагальнення не будуть повними без урахування положень Конституції України, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», міжнародних стандартів, досягнень європейської наукової думки, зокрема результатів «належного врядування».

Місцеве самоврядування відповідно до Основного закону України є «правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ч.1 ст. 140).

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97 [290] *місцеве самоврядування* визначається як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч.1 ст.2) [374].

Європейська Хартія місцевого самоврядування (ЄХМС) розроблялась 17 років та була прийнята Радою Європи у вигляді конвенції у червні 1985 року [164]. У цьому основоположному для місцевого самоврядування документі останнє визначається як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» (ч.1 ст. 3).

Характерно, і на це звертають увагу окремі автори [283, с. 156], що ст.2 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування [165], прийнята XXVII Конгресом Міжнародної спілки місцевої влади 26 вересня 1985 року у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія), розширює у порівнянні із ЄХМС поняття місцевого самоврядування, а саме: «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати

і вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення». Зауважимо, що в ЄХМС йдеться лише про значну частину місцевих справ. Детальніше на цьому питанні ми зупинимось нижче.

Останнім часом став доволі відомим термін «Good governance» (належне урядування), що набув популярності у міжнародних дискусіях під час 1980-х та 1990-х років. Ця концепція активно розглядалася в контексті розвитку країн та управління глобальними справами. Вона стала важливою в сфері міжнародного розвитку, де організації, такі як Світовий банк та Міжнародний валютний фонд, почали використовувати цей термін для визначення сутності ефективного та справедливого управління урядом. Ці ідеї та практики належного урядування також отримали широке розповсюдження через роботу різних міжнародних організацій, неурядових організацій та активістських груп. Одним із важливих кроків у поширенні цієї концепції була публікація звіту Світового банку «Отримаємо належне урядування» (Getting to Good Governance) у 1992 році. Цей звіт розглядав ключові аспекти належного урядування та його важливість для соціального та економічного розвитку. З тих пір термін «good governance» став стандартним терміном у політичних та розвиткових дебатах, що вказує на якісні аспекти ефективного та справедливого управління урядом. Таким чином, належне урядування, що часто називають «good governance» або «гарним управлінням», - це поняття, яке вказує на процеси та практики, які забезпечують ефективне, справедливе, відкрите, прозоре та відповідальне управління урядом. Це концепція, яка стала ключовою в політичних науках та розвитку громадянського суспільства, оскільки вона сприяє покращенню якості життя людей та розвитку країни в цілому. Належне урядування включає в себе кілька основних принципів: *рівність і справедливість* (гарне управління повинно бути справедливим та рівноправним для всіх громадян, незалежно від їхньої раси, статі, етнічності, релігії чи соціального статусу); *прозорість* (урядові дії та рішення повинні бути відкритими для громадян. Це означає доступність

інформації про діяльність уряду та його рішення); *відповідальність та підзвітність* (державні службовці повинні бути відповідальними за свої дії перед громадянами та законом. Також важлива прозорість у використанні фінансових ресурсів); *ефективність в управлінні ресурсами* (ресурси повинні бути використані ефективно та раціонально для досягнення максимальних соціальних та економічних користей); участь громадян (громадяни повинні мати можливість брати участь у процесах ухвалення рішень, які їх стосуються. Це може включати в себе залучення до управління, участь у громадських обговореннях та прийняття рішень); *співпраця та партнерство* (уряд повинен співпрацювати з громадянським суспільством, бізнесом та іншими зацікавленими сторонами для спільного досягнення соціальних та економічних цілей) [164, с. 354; 378].

Належне урядування сприяє стабільності, економічному зростанню та підвищенню якості життя громадян. Ця концепція також є важливою в розвитку демократії та захисті прав людини.

Аналіз наведених узагальнень дозволяє сформулювати декілька суттєвих висновків.

1. У національному правовому полі «уживаються поняття-синоніми, пов'язані із важливим явищем – владою та її здійсненням на територіальному рівні. Поняття «місцева влада», «місцеве самоврядування», «місцева публічна влада» та «муніципальна влада» є, безумовно, найуживанішими. Але виникає природне запитання. Чи не призводить це видове різноманіття до хаосу, що негативно позначається на якості реформ, яких так потребує наша країна? Видатний німецький теоретик Роберт Алексі у своїй праці «Між позитивізмом та неопозитивізмом? Третя відповідь Євгенію Булігіну» звертає увагу на риторичні запитання. «Виникає питання, чи правильно застосовувати право в даному конкретному випадку, і чи правильно взагалі застосовувати право? Перше питання стосується конкретного виміру, друге – абстрактного виміру

прагнення перевірки на правильність. У свою чергу, абстрактному прагненню перевірки на правильність також притаманні два виміри: реальне та ідеальне. Найбільш загальним принципом ідеального виміру є справедливість. Ідеї справедливості, як такої, тобто безумовної моралі (*morality simpliciter*) – недостатньо для вирішення проблем соціальної координації та співпраці. Уникнути моральних наслідків анархії можливо лише завдяки праву, під яким розуміється цілеспрямована діяльність (*enterprise*) зі здійснення цінності або принципу правової визначеності» [237, с. 396; 378].

Місія права – впорядковувати наявні правовідносини. На нашу думку, відповідь на це риторичне запитання пов'язана із твердженням, наявним у праці інших видатних правознавців Джоела Фейнберга, Джулса Коулмена: «питання «Що таке право?» часто розуміють як вимогу дати визначення слову «право». Ця помилка природна, але все-таки помилка. «Мета юриспруденції – радше пояснити природу права, ніж дати визначення якогось конкретного терміна. Право – складна соціальна практика, а філософська теорія права – це пояснення цієї практики, а не з'ясування чи пояснення семантичного змісту певного слова. Звичайно, значення терміна право має цікаві зв'язки з практикою, яку він позначає, проте пояснення змісту слова – це сфера філософії мови, а не філософії права» [458, с.11; 378]. Цілком погоджуючись із авторами, зауважимо, що наразі стан питання такий, що не дозволяє зупинитись на одному із представлених понять як єдино правильному, оскільки результати спостереження залежать від факту спостереження. Важливим передусім є універсальність правової категорії. З цієї точки зору поняття «муніципальна влада», на думку автора, є найбільш універсальним, але в основному тотожним поняттю «влада органу місцевого самоврядування». Зазначене твердження впливає із змісту цих категорій, які ми пов'язуємо із їх природою, здатності до самоуправління. Отже, «ключем» до зазначених категорій є розуміння природи місцевого самоврядування через призму здатності певної, автономної, окремо

визначеної громади до самоуправління, самоорганізації. На нашу думку, найбільш доцільним терміном для назви суб'єкта місцевого самоврядування є термін «муніципалітет». Формулюючи такий висновок, керувались і тим, що назва «орган місцевого самоврядування» за лексичною побудовою виглядає як складова змісту визначення, відповіддю на запитання «що це є?». Т.б. Муніципалітет – це орган місцевого самоврядування...». В такому розумінні це взаємодоповнююча конструкція.

2. Такий висновок пов'язаний із тим, що місцеве самоврядування саме по собі не реалізує свої повноваження. Воно здійснює це завдяки представницькому органу, представницьким функціям. Так, відповідно до ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97 [336] представницький орган місцевого самоврядування на підставі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Такими представницькими органами мають бути *муніципалітети*, що включають *муніципальну раду* громади як представницький орган та виконавчі органи ради. Зазначена пропозиція, на нашу думку, має бути відображена в тексті Конституції України.

3. З іншого боку, *«здатність до самоорганізації слугує ознакою інституту громадянського суспільства, але не завжди забезпечує якість управління*. Забезпечення інтересів громади пов'язане із багатьма проблемами складного структурованого типу, розв'язання яких передбачає наявність відповідного апарату управління» [378]. Муніципалітет на відміну від територіальної громади має адміністративні можливості здійснювати ефективне управління. Самоуправління не завжди здатне забезпечити окремий населений центр комунальними та іншими послугами, організованим будівництвом, сервісом. Якість життя та отриманих послуг безумовно є ціннісним орієнтиром належного управління територією. Ефективність управління, без перебільшення, залежить від достатності компетенцій та можливостей

здійснювати належний сервіс. Таким чином, вважаючи «самоуправління» важливою і принциповою складовою муніципальної діяльності, підкреслюємо, що дефініція «муніципалітет» об'єднує і «самоуправління» і «ефективне управління» компетентними фахівцями.

Отже, обираючи найменування для нової, але, без сумніву, перспективної галузі права, слід сконцентрувати увагу на не лише на її аксіологічному змісті, а й на природі правового явища. *«Здатність до самоуправління є однією із панівних цінностей автономного територіального утворення, але якість децентралізованого державного управління залежить від поєднання суспільного управління із здатністю розв'язувати наявні проблеми територіальної громади, що концентрує увагу на структурованості муніципального управління та здійсненні муніципальної політики. У процесі теоретичного осмислення понятійного апарату, пов'язаного із ефективним місцевим державним управлінням, з'являється переконання про укріплення позиції муніципального управління на підставі нормативного закріплення поняття «муніципалітет» та, як наслідок, розвиток поняття «муніципальне право». Саме останнє поняття, на нашу думку, найбільш широко та змістовно охоплює аксіологічні орієнтири та максимально відображає організаційно-правову характеристику діяльності представницьких органів територіальних громад» [378].*

Наступною, не менш важливою складовою понятійно-категоріального апарату дослідження муніципальної правотворчості є власне аналіз категорій «правотворчість» та «нормотворчість».

Як зазначає Н.А. Богданова, «гносеологічне призначення понять полягає у відображенні й фіксуванні найбільш загальних, суттєвих властивостей, важливих зв'язків і відносин конституційно-правових явищ та процесів. У процесі формування понять отримує роз'яснення зміст досліджуваних конституційно-правових реалій, розкривається їхня сутність, виявляються закономірності

становлення і розвитку, визначається місце того чи іншого об'єкта в системі явищ конституційно-правової дійсності. Як наукові утворення поняття виступають результатом пізнавального процесу. Водночас вони є наріжним каменем поглибленого та всебічного вивчення предмета науки конституційного права, передмовою подальших наукових пошуків» [103, с. 370]. Погоджуючись із автором, зазначимо, що гносеологічне дослідження таких основних категорій, як «правотворчість» та «нормотворчість» має міждисциплінарний, міжгалузевий характер.

Наукове сприйняття терміна «правотворчість» відбулось порівняно недавно. Перші праці із використанням цієї дефініції з'явилися у другій половині ХХ століття. Зокрема, праця румунського дослідника А. Нашиця «Правотворчість: теорія та законодавча практика» [251] спонукала до подальших досліджень Б. В. Дрейшева, Д. А. Керімова, Д. А. Ковачева, А. В. Міцкевича, А. С. Піголкіна [157; 198; 204; 246; 262] та інших авторів цього періоду, які вирішили низку важливих питань щодо становлення та розвитку правотворчості, законодавчої техніки, кодифікації тощо.

В українському вимірі активна розробка теоретико-методологічних основ правотворчості відбулась після проголошення незалежності. Незважаючи на те, що українським дослідникам не вдалося досягнути єдності в головних висновках щодо змісту та значення термінів «правотворчість» та «нормотворчість», проте серйозна увага до питання багатьох вчених надала йому нового «дихання» та додала помітного розвитку правотворчим процесам в Україні.

Передусім розвиток теоретичних засад категорії «правотворчості» пов'язаний із пошуком ціннісного, філософського осмислення та виміру сучасного права. Наприклад, дослідник В.В. Шишко у 2003 році захистив дисертацію на тему «Культурологічні проблеми правотворчості» [499]. Поява цієї дисертації дозволила багатьом вченим-теоретикам переосмислити

категорію «правотворчість», адже традиційно наука про державу і право передбачає обов'язковий розділ, що зазвичай має назву «правотворчість» [109; 142; 175; 196; 225; 233; 266; 273; 327; 362; 430; 431; 432; 498]. Зазначений розділ включає поняття, види, ознаки, принципи правотворчості (зокрема правотворчості органів місцевого самоврядування) та інше.

Слід зазначити, що в цьому контексті існує інша думка [174; 176; 274], що за останні десятиліття набула ознак правничої школи та надихнула багатьох дослідників [255; 271; 366] працювати саме в контексті розвитку дефініції поняття «нормотворчість». Значна кількість наукових праць останніх десятиліть присвячена нормотворчості як «базовій» дефініції, зокрема нормотворчості органів місцевої влади, муніципальних органів.

Третя група авторів застосовує цю термінологію як синонімічну пару [257; 219]. Колізійність та суперечливість цього питання призвела до категорійної плутанини та наукових дискусій, що свідчить про необхідність додаткової уваги до питання, системного опрацювання проблеми для усвідомленої її трансформації в національне правове поле, адже сучасна юридична семантика є особливо вимогливою щодо головних лексем, на яких базується правова система.

Незважаючи на те, що в переважній більшості праць, які пропонують фундаментальні знання про право та державу і право, є розділ, що має назву «правотворчість» [109; 142; 175; 196; 225; 233; 266; 273; 362; 427; 430; 431; 434; 498], в царині муніципального права (права місцевого самоврядування) переважно застосовується термін «нормотворчість». Вважаємо за доцільне також зазначити, що в паспорті наукової спеціальності 12.00.02, затвердженої Постановою президії ВАК України від 8 жовтня 2008 року № 45-06/7 (у підрозділі муніципальне право), було виділено питання «*Нормотворчість органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування*».

Подібний підхід знайшов відображення в багатьох працях сучасних

вчених. Так, В.М. Шамаров вважає, що для законодавчих та підзаконних актів цілком обґрунтованим є застосування терміна «правотворчість», а в низці актів, що приймаються муніципальними органами, керівниками недержавних органів, юридичними особами, в межах локальної правотворчості, а також укладення угод між державними органами та недержавними (громадськими) організаціями бажаним є застосування терміна «нормотворчість» [489, с. 47]. У 2012 р. Ю. В. Деля опублікував монографію «Нормотворчість публічної адміністрації», у якій здійснив аналіз теоретичних та практичних основ нормотворчості публічної адміністрації.

Окрім того, протягом останніх десятиліть захищено низку дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук. Лише за останні три роки слід виділити праці А. О. Нечипоренко (Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрями удосконалення, 2015); Ю.А. Шпак (Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір, 2016); Т.В. Курусь (Теоретико-правові засади нормотворчості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у їх взаємодії, 2016) [257; 501; 229]. У 2015 р. Є.А. Гетьман захистив докторську дисертацію «Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [130]. Питання, пов'язані з нормотворчістю, досліджувались наступними авторами: Т. О. Рябченко (Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти), 2015); О.Д. Лазор (Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні, 2010); В.М. Косович (Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України, 2015); А.Н. Шармоянц (Регіональна нормотворчість в системі національної правотворчості: загальнотеоретичні аспекти (на прикладах автономних утворень України та Росії, 2011); С.О. Семко (Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування, 2011); М.О. Петришина (Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні, 2010); Т.О. Карабін

(Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання, 2007); В.Р. Барський (Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, 2006); А.О. Рибалкін (Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії), 2005); Г.О. Швачка (Правова природа нормативних актів автономної республіки Крим, 2004) [217; 495; 391; 271; 95; 368; 497].

Так чи інакше питання (або з позиції право-, або нормотворчості), дотичні до теми дослідження, розглядали І.А. Галіахметов у монографії «Муніципальне право України: методологія становлення та розвитку», 2016; О. В. Батанов у монографії «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики»; І. О.Кресіна, А. А.Коваленко, К. М. Вітман у монографії «Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-адміністративні проблеми» [128; 80].

Окремі питання щодо «зарубіжного досвіду муніципальної нормотворчості досліджували Т.С. Масловська (Нормотворчість органів місцевого самоврядування Російської Федерації); І.В. Козюра (Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Канаді: досвід для України); Вольфганг Гизевіус (Політика місцевого самоврядування у ФРН); Шіманке Дітер, А. Ткачук (Місьцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина); В. Поповскі (Місьцеве самоврядування в Республіці Македонія); О. В. Чумакова (Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу) [239; 441; 207; 488]. У 2016 році Клаус Мейбершмідт, А. Даніель Олівер-Лалана видали збірник праць німецьких авторів, що концентрують увагу на досліджуваному питанні з позиції «раціональної правотворчості» [33]. З зарубіжних досліджень привертає увагу праця Д.А. Джунусової (Порівняльний аналіз понять нормотворчості та правотворчості в діяльності органів місцевого самоврядування, 2017)» [150].

Незважаючи на активну хвилю праць, пов'язаних із нормотворчістю, на початку XXI століття на пострадянському просторі з'являються монографічні дослідження, освітні курси на тему саме правотворчості. У 2017 році М.А. Матвеева опублікувала монографію «Теорія правотворчості» [240]. Авторський курс «Теорія правотворчості» запропонувала у Львівському національному університеті імені Івана Франка Л. А. Луць [235].

Отже, в українській правовій системі паралельно функціонують поняття «правотворчість» та «нормотворчість». Нерідко українські громадяни та навіть науковці вільно використовують зазначені терміни як синонімічну пару. Натомість правова наука зобов'язана створювати атмосферу неспокою у випадку, якщо основний категорійний апарат є неоднозначним за своїм значенням. Сучасна юридична наука є особливо вимогливою щодо головних лексем («слово», «вираз»), на яких базується правова система. Для того, щоб схилитись на користь однієї з дефініцій, пропонуємо визначити зміст поняття «правотворчість».

Більшість теоретиків права розглядають правотворчість як найбільш важливий аспект діяльності держави, форму її активності, яка має на меті створення правових норм, їх зміну, скасування чи доповнення шляхом прийняття нормативно-правових актів, загальнообов'язкових правил. Головним тут є сукупність дій, спрямованих на створення нормативних актів на основі позитивного права.

Поряд із цим вбачається, що таке трактування правотворчості є умовним, оскільки держава не просто творить право, вона виражає його і сприяє реалізації юридичних норм. Реальною силою, що створює право, є одночасна, повторювана практика багатьох індивідів, у поведінці яких суспільний генезис відбирає найбільш прийнятні правила, що забезпечують як життєдіяльність суспільства в цілому, так і умови буття окремих груп населення чи окремої людини. Отже, правотворча практика здійснюється під впливом багатоманіття

культурних, релігійних, економічних, політичних та інших факторів, які дають підставу стверджувати, що у створенні права бере участь все суспільство [266, с. 140]. Нижче надаємо визначення правотворчості окремими представниками правової науки.

Правотворчість – це діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або (у передбачених законом випадках) всього народу чи його територіальних спільнот зі встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм [109, с. 116].

Правотворчість – це діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або (у передбачених законом випадках) всього народу чи його територіальних спільнот зі встановлення, зміни чи скасування юридичних норм [362, с. 106].

Правотворчість - форма владної діяльності держави, спрямована на утворення нормативно-правових актів, за допомогою яких у юридичній системі змінюються чи скасовуються чинні правові норми або запроваджуються нові [498, с. 120].

Правотворчість регулює людську поведінку, «нормативні ж, правові приписи, на противагу природним, наказують виконати дію чи утриматись від неї і так мотивують вольові рішення людини; з подібними наказами та рішеннями мають справу науки про «практику життя» – до таких належить і право» [480, с. 13].

Досліджуючи співвідношення понять «правотворчість» та «нормотворчість», окремі групи дослідників доходять висновку, що правотворчість є більш узагальненою категорією. Так, В.Р. Барський виділяє муніципальну нормотворчість «у правовій реальності сучасної України як самостійний вид правотворчості» [95, с. 8]. Натомість на думку Пендюри М.М., це «особливий вид правотворчості, який входить до підзаконної правотворчості

– правотворчість органів місцевого самоврядування і недержавних юридичних осіб» [273, с. 104].

Автор А.А. Шармоянц, досліджуючи природу нормотворчості на регіональному рівні (в автономних утвореннях), розглядає її як невід’ємну частину національної правотворчості, яка є окремою, самостійною, і водночас нерозривно пов’язаною з нею. На думку автора, дослідження цієї природи може розкрити нові можливості для розвитку юриспруденції та застосування наукових методологій відповідно до її специфіки [495, с. 196].

Інший науковець, А.О. Рибалкін, використовує поняття «правотворчість» для охоплення двох родових видів створення правових норм: законотворчості, яка включає в себе створення правових норм, що закріплюються в актах вищої юридичної сили (закони), і нормотворчості, яка передбачає прийняття правових норм на основі і відповідно до законів. Таким чином, поняття «правотворчість» використовується для опису двох процесів створення правових норм [368, с. 7].

А.О. Нечипоренко вважає, що нормотворчість є одним з видів правотворчості, який полягає в створенні норм права та їх закріпленні в законах і інших нормативно-правових актах. Ця думка ґрунтується на розрізненні між правом і законом, а також аналізі відносин між такими поняттями, як «праворозуміння», «правоутворення» та «правотворчість». Відповідно до цієї концепції, нормотворчість спрямована на створення конкретних норм права, які потім фіксуються в законах і підзаконних актах, враховуючи суб’єктивні уявлення її учасників [257, с. 140].

На думку Є.А. Гетьмана, нормотворча діяльність органів виконавчої влади визначає сутність та процес нормотворчості, який є важливим аспектом правотворчості. Ця діяльність полягає у створенні нормативно-правових актів у відповідності з чітко встановленими нормами законодавства. Цей процес включає в себе діяльність уповноважених органів державної влади України, їх посадових осіб, які створюють нормативно-правові акти відповідно до законів

та правил, що регулюють цю діяльність та визначають вид та порядок створення конкретного нормативно-правового акта [130, с. 14].

На противагу, правотворчість можна розглядати як підкатегорію нормотворчої діяльності. Вчений В.В. Шишко визначає нормотворчість, як створення соціальних норм загалом, включаючи правотворчість – процес створення правових норм. Правотворчість на державному рівні автор називає законотворчістю. Це поняття на його думку можна називати «законодавча діяльність» [499, с. 181].

Окремі автори розглядають муніципальну нормотворчість із позиції інституційного аспекту як юридичну категорію, що є інститутом муніципального права, який являє собою сукупність законодавчих і локальних муніципально-правових норм матеріального і процесуального характеру, що регулюють споріднену групу правовідносин, які виникають із приводу створення, зміни і скасування нормативно-правових актів із питань місцевого значення суб'єктами муніципально-правових відносин. Зокрема, М.О. Петришина у межах функціонального підходу розуміє муніципальну нормотворчість як врегульований законодавством вид муніципально-владної діяльності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо розробки та прийняття муніципально-правових актів, які містять загальні правила поведінки, що здійснюється в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах [271, с. 8].

Привертає увагу дослідження зарубіжного автора Д.А. Джунусової, що здійснила порівняльний аналіз понять «правотворчість» та «нормотворчість» у діяльності органів місцевого самоврядування на підставі діяльності органів місцевого самоврядування Киргизької республіки. Автор зазначає, що органи місцевого самоврядування не встановлюють правові норми в чистому вигляді, як це роблять вищі органи державної влади або інші уповноважені на те органи, подібних повноважень вони не мають. Але, виходячи з конкретних

особливостей та потреб, місцева влада може ту чи іншу наявну норму розвинути або конкретизувати, і в цьому випадку цій нормі надається інше звучання та зміст [150, с. 67]. З цим твердженням важко погодитися повністю, адже органи місцевого самоврядування мають повноваження розробляти нормативні акти, але в межах наданих повноважень. Проте із головним висновком автора слід погодитися. Зокрема йдеться про наступне твердження: *«зіставлення основних ознак та характерних особливостей правотворчості та нормотворчості виявляє змістовну та сутнісну відмінність між цими видами діяльності. Правотворчість та нормотворчість виконують єдину соціальну функцію – вони спрямовані на регулювання суспільних відносин, удосконалення системи права та забезпечення режиму законності»* [150, с. 70]. Додамо, що соціальна функція правотворчості органів місцевої влади спрямована не лише на забезпечення режиму законності, а й виступає гарантом дотримання прав людини на локальному рівні, зокрема шляхом формування активної громади. Доповнюють цю позицію Г. Костакі, Е. Бутучя, які, здійснюючи порівняння понять «правотворчість» та «нормотворчість», підкреслюють, що «у правотворчості беруть участь різні суб'єкти, які діють відповідно до процедур, встановлених нормативними правовими актами. Виходячи з того, що правотворчість у правовій державі являє собою комплексне, багатогранне, багаторівневе правове явище, особливо значущим є наукове осмислення та обґрунтування цієї діяльності, для того, щоб компетентні суб'єкти змогли якомога краще та ефективніше удосконалити правові норми в інтересах та з урахуванням суспільних потреб» [218, с. 6-10].

Викликає увагу думка, згідно з якою правотворчість віднесена до такого інституту права, як реалізація права. Так, на думку авторів А.М. Шульги, Л. І. Новікова, В. І. Сидорова та ін., складна реалізація права потребує застосування права («правозастосування») як особливого виду юридичної діяльності

(приклади інших видів «правотворча діяльність», «правотлумачна діяльність») [431, с. 328].

Таку ж думку, але з протилежним висновком має група авторів (О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.) під головуванням Петришина О.В., яка вважає, що діяльність уповноважених на це суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою має назву *нормотворчість* [274, с. 7, 210]. Хоча в решті принципів питань, а саме ознаках та видах, нормотворчість практично збігається із правотворчістю. До слова, автори до видів нормотворчості відносять *законотворчість* та *підзаконну нормотворчість*, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами за більш простою процедурою, результатом якої є підзаконні нормативно-правові акти. Цікавою є і класифікація нормотворчості, зокрема, за *уповноваженим суб'єктом* автори виділяють нормотворчість органів державної влади, нормотворчість органів місцевого самоврядування, нормотворчість народу або територіальних громад, нормотворчість державних організацій, нормотворчість недержавних організацій та ін. За сферою дії розрізняють загальнодержавну нормотворчість, яка здійснюється в межах території всієї держави, місцеву нормотворчість, яка здійснюється в межах окремої нормативно-територіальної одиниці, а також локальну нормотворчість, яка здійснюється в межах відповідної організації [274, с. 211]. Таким чином, представники цієї концепції вважають нормотворчість похідною від правотворчості, правоутворення.

Отже, маємо декілька суперечливих позицій. Вважаємо, що науковий сумнів може бути розвіяний за допомогою використання сучасних методологічних підходів; це шлях і спосіб досягнення певних результатів у пізнанні та практиці. Надійність, систематичність і контрольованість знань забезпечується за допомогою використання різних наукових прийомів та засобів, що надає можливість отримати більш послідовні висновки.

Дослідження різноманітних методологічних прийомів дозволило запропонувати запровадження аксіологічно-інформаційного підходу (дивись у підрозділі 1.1.), який дозволяє спрямувати мету дослідження у сферу ціннісних орієнтирів, що через порівняння різних світоглядних вимірів може дозволити побачити новий кут вирішення проблемного питання.

Передусім маємо намагатись встановити максимально точну характеристику правотворчості з метою визначення найбільш важливих світоглядних основ питання. З цього приводу хотілося б навести, на наш погляд, найцікавішу підбірку ознак правотворчості в розумінні окремих представників сучасної наукової думки.

Так, на думку О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко ознаками правотворчості є: 1) активна, творча, постадійна діяльність уповноважених державою суб'єктів. 2) суб'єктами правотворчості виступають державні органи, уповноважені недержавні структури (органи місцевого самоврядування, профспілки і т.п.), а також народ – при винесенні нормативно-правових актів на референдуми. 3) правотворча діяльність здійснюється в межах встановлених процесуальних норм (процедур), що містяться в Конституції, регламентах, статутах і т. п. 4) змістом правотворчості є прийняття нових норм права, скасування або удосконалення старих. 5) правотворчість являється в певних видах [432, с. 354-355].

Інша група авторів наділяє правотворчість такими ознаками: 1) є, переважно, діяльністю держави; 2) має організаційну спрямованість; 3) відображається в утворенні нормативно-правових актів, що містять норми права чи скасовують, змінюють їх; 4) суворо регламентується правовими нормами [175, с. 161].

Трапляється і наступна позиція щодо ознак правотворчості: здійснюється безпосередньо державою чи за її делегуванням іншими суб'єктами; полягає в утворенні нових норм права чи зміні або скасуванні наявних; отримує

завершення в письмовому документі – нормативно-правовому акті; здійснюється відповідно до правових регламентів; має конкретно-цільову та організаційну спрямованість [109, с. 116]. Практично подібну позицію за окремим винятками мають наступні автори:

- здійснюється компетентними суб'єктами в установленому порядку; спрямована на організацію поведінки інших суб'єктів; полягає в ухваленні нормативно-правових документів, що встановлюють, змінюють чи скасовують норми права; викликає правові наслідки у вигляді виникнення, зміни чи припинення правових відносин [430, с. 191].

- переважно діяльність держави; організаційна спрямованість; відображення в утворенні нормативно-правових актів, які містять нові норми права, змінюють або скасовують чинні [498, с. 121].

- здійснюється в установленому порядку компетентними (уповноваженими) суб'єктами; спрямована на регламентацію поведінки суб'єктів суспільних відносин; полягає в підготовці і прийнятті нормативно-правових актів, якими встановлюються, змінюються або скасовуються норми права; породжує правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав та обов'язків суб'єкта права [233, с. 163].

- є юрисдикційною діяльністю держави (або) уповноваженого органу, організації; має об'єктивну спрямованість; відображається в актах, що містять норми права чи скасовують, змінюють їх; суворо регламентується правовими нормами [202, с. 15].

- це свідома діяльність громадян; ця діяльність здійснюється безпосередньо; здійснюється від імені певного колективного суб'єкта прямого народовладдя; вона спрямована на вираження власної волі; висловлена воля стає юридично-значимим актом, який входить до загальної системи правових актів (якщо вона була безпосередньо спрямована на створення певних правових норм) [273, с. 107].

О.І. Осауленко суттєво розширив перелік ознак правотворчості: 1) здійснюється державою безпосередньо або з її попереднього дозволу, а також громадянським суспільством (народом) чи його суб'єктами; 2) полягає у створенні нових або зміні чи скасуванні чинних норм; 3) набуває завершення в основному в письмовому акті-документі, який називається нормативно-правовим актом (крім цього, в нормативних договорах, правових звичаях та правових прецедентах); 4) відбувається відповідно до правового регламенту, тобто процедури, яка встановлюється правовими нормами; 5) має конкретно-цільову і організаційну спрямованість; 6) є важливим засобом управління суспільством, формування стратегії його розвитку; 7) рівень і культура правотворчості, а відповідно і якість нормативно-правових актів, які приймаються, є показником цивілізованості і демократичності суспільства [266, с. 141].

Заслуговує на увагу позиція авторів, згідно з якою «правотворчість не можна зводити до законотворчості. Законотворчість є виключною монополією представницьких вищих органів держави (в Україні – Верховної Ради) або народу (громадянського суспільства) в передбачених законом випадках. Законотворчість – важлива складова правотворчості, яка передбачає прийняття законів. А результатом правотворчості є всі нормативно-правові акти: закони, укази, постанови, накази, розпорядження, рішення тощо. Вони з'являються внаслідок складної діяльності вищих державних органів, органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, комерційних і некомерційних організацій, трудових колективів» [266, с. 141].

На нашу думку, слушною є позиція окремих авторів (О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко), які наголошують на тому, що правотворчість представляє собою специфічний аспект процесу формування законів та інших юридичних норм. Ця діяльність включає в себе створення, зміну, призупинення чи скасування юридичних норм і здійснюється державою та відповідними організаціями.

Розрізняють кілька видів правотворчості, таких як законотворчість, правотворчість суду, договірна та санкціонована правотворчість. Законотворчість, наприклад, включає в себе ухвалення, зміну, призупинення чи скасування законів і підзаконних нормативно-правових актів. Отже, законотворчість є одним із компонентів правотворчості, який означає уповноваження органів на вищому рівні для прийняття, зміни та скасування юридичних норм, тоді як загальна правотворчість є ширшим поняттям, яке включає в себе весь процес створення правових норм [291, с. 355].

Ми повністю поділяємо позицію, згідно з якою «соціальне призначення правотворчості – встановлювати стандарти, еталони, взірці поведінки учасників суспільної життєдіяльності, тобто моделювати суспільні відносини, які з позиції держави є припустимими, бажаними або необхідними (обов'язковими) чи забороненими» [362, с. 106].

Вважаємо, що ключовими «базовими» цінностями, від яких ми відштовхувались у нашому дослідженні, є *забезпечення прав людини* та громадянина і досягнення відповідно *належного правопорядку* під час регулювання суспільних відносин.

Забезпечення цих двох складових прямо пов'язане із наступними характеристиками:

1). це владна, організаційно спрямована та регламентована діяльність держави, що має об'єктивну спрямованість. При цьому держава лише виражає право і в подальшому сприяє реалізації юридичних норм;

2). діяльність компетентних державних, міжнародних та уповноважених органів, що здійснюється від імені суб'єкта народовладдя та яку пов'язують із розробленням, розглядом, прийняттям та офіційним оприлюдненням нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою;

3) діяльність, що здійснюється під впливом багатоманіття культурних, релігійних, економічних, політичних та інших факторів, які дають підставу

стверджувати, що у створенні права/нормативних актів бере участь все суспільство.

Аналіз цих основних складових дозволяє нам зробити припущення, що *владна діяльність, хоча і прямо пов'язана із створенням правових норм, не обмежується лише цим процесом.* Здебільшого, це питання пов'язане із взаємовідносинами суспільства і держави щодо реалізації юридичних норм та приписів. Ця багатовекторна діяльність держави характеризується правотворенням, що забезпечує суспільний правопорядок, заснований на дотриманні прав людини. У цьому контексті заслуговує на увагу висновок Т.О. Дідича, який наголошував, що правотворча діяльність – складне та багатогранне явище, яке забезпечує формування норм національного та міжнародного права, їх оновлення та удосконалення. Водночас правотворчість – різновид юридичної практичної діяльності, результатом здійснення якої є прийняття документів нормативно-правового характеру [151, с. 68].

Таким чином, правотворчість розглядається у двох аспектах. У вузькому розумінні правотворчість – це процес створення норм права компетентними суб'єктами. У широкому трактуванні правотворчість – це процес, що починається з моменту виникнення ідеї про необхідність створення певної норми права і закінчується реалізацією її приписів у суспільних фактичних відносинах. На нашу думку, одним із ключових моментів у наведеному є сприйняття правотворчості як процесу творення права. Правотворча діяльність - це діяльність із планування, розробки проєкту нормативно-правового акта та його прийняття з метою врегулювання, охорони суспільних відносин. Нагадаємо, що в більшості випадків теоретики права виходять із того, що правотворчість – це форма владної діяльності народу, органів держави, їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів, спрямована на створення нормативно-правових актів, з допомогою яких встановлюється, змінюються чи скасовуються правові норми [233, с. 162-63]. На

нашу думку, якщо виходити із наведеної логіки, «правотворчість» не має принципових відмінностей від «нормотворчості», що залишає авторам концепцій просто обрати прийнятну для правничої школи позицію щодо того, який термін є більш доцільним.

По-іншому, з урахуванням процедури прийняття нормативних актів, трактує поняття «правотворчість» С.С. Алексєєв. Він вказує, що правотворчість як діяльність уповноважених органів є лише завершальною частиною процесу правоутворення: «Правотворчість – це спеціальна діяльність компетентних органів, що фіналізує процес правоутворення, внаслідок якого отримує юридичну силу і набуває чинності закон» [82, с. 89]. Такий підхід, на нашу думку, заслуговує на увагу, адже прийнята норма має набути закономірного завершення у формі правоутворення.

М.А Матвєєва в монографії «Теорія правотворчості» зазначає, що якоюсь мірою поява нового терміна «нормотворчість» «спровокована» тривалими дискусіями з приводу широкого та вузького (нормативного) розуміння основного юридичного феномена – права. Автор вважає, що, говорячи про правотворчість у вузькому розумінні, все «якось непомітно зводиться до аналізу процесу прийняття нормативно-правових актів» [240, с. 144], тому більш продуктивним є підхід до *правотворчості* як різновиду процесу створення соціальних норм із метою упорядкування суспільних відносин, пов'язаного із офіційним оформленням та введенням у загальнообов'язковий ранг таких правил поведінки, які визнаються правильними та справедливими суспільством та державою і завдяки цьому юридично захищають сферу свободи. На думку автора, термін «правотворчість» більше затребуваний в юриспруденції як «більш точний та евристично більш надійний» [240, с. 144]. Цей висновок автора має особливу цінність для нашого дослідження, як і висновок про те, що «нормотворчість – це більш широке поняття, ніж правотворчість, що включає в себе не лише державну правотворчу діяльність, але і процес формування всіх

соціальних норм у суспільстві, у якому діють різноманітні корпорації, громадські об'єднання, політичні партії, релігійні організації та в ході яких створюються або закріплюються соціальні та правові основи регулювання – правила поведінки в суспільстві та державі» [240, с. 144]. На нашу думку, слід погодитись із тезою авторки про значення «нормотворчості» у широкому контексті як норморегулятора суспільних відносин.

С.М. Олейніков у співавторстві із О.В. Петришиним, аналізуючи «нормотворчість і правоутворення», висловили слушні, на наш погляд, твердження, а саме: *«по-перше, неможливо знати всі соціальні факти, врахувати дію всіх соціальних чинників. Чинники, які визначають процес нормотворчості в сучасному світі, є численними, неупорядкованими, вони впливають часто непередбачувано... По-друге, соціальні факти – це наявне, те, що існує, а норми права – це й належне, те, що має бути. Для формування змісту норми права потрібний критичний аналіз фактів соціальної дійсності, оцінка бажаних наслідків правового регулювання. Таке оцінювання проводиться різними соціальними суб'єктами, в різних аспектах, на повсякденному і експертному рівнях. Право поєднує дані реальності з їх психологічною, моральною, економічною, екологічною, політичною, юридичною оцінкою, і на такій основі конструює бажані соціальні відносини»* [176, с. 223]. Виходячи з цієї логіки, нормотворчість є базовим поняттям, яке формує всі без винятку соціальні, релігійні, корпоративні та інші норми. У цьому контексті слід погодитись із позицією тих вчених [94, с. 116], які розуміють під правотворчістю цілий процес правоутворення: від аналізу соціальної ситуації, її загального сприйняття та пошуку оптимального способу правового врегулювання питання до розробки та прийняття нормативно-правового акта. Таким чином, норма стає нормативно-правовим актом лише під час правотворчого процесу, який включає не лише ординарну діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями щодо розроблення, розгляду,

прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, а й завдяки партисипативній участі громадян.

Звернення до зарубіжного досвіду запровадження термінів «правотворчість» та «нормотворчість», на перший погляд, не дає прямої відповіді. Адже, наприклад, англійською мовою, що є універсальною мовою спілкування науковців, «*правотворчість*» перекладається як «*lawmaking*», а «*нормотворчість*» - як «*rulemaking*».

Зауважимо, що найчастіше трапляється термін «*lawmaking*», що в англійській вікіпедії перекладається як «законотворчість» або точніше «правотворчість», процес створення права, закону. У чистому сенсі це є основою управління. Законотворчість (*lawmaking*) у сучасних демократіях - це робота нормотворчих органів, які існують на *місцевому, регіональному та національному рівнях* і запроваджують такі норми, які відповідають їхньому рівню і є обов'язковими для тих, хто перебуває під їх юрисдикцією» [35]. В Оксфордському словнику термін «*правотворчість*» визначається як відповідальність за ухвалення законів або наслідки їх ухвалення. При цьому вказується на типовий приклад застосування цього терміну: конкретна робота законодавчих органів, таких як міська рада, повітова рада чи законодавча влада штату [23].

Проте трапляються праці, де щодо органів місцевого самоврядування прямо застосовується термін «*rulemaking*». Так, зокрема, болгарський автор В. Валкадинова у праці «Муніципальні ради в умовах членства Болгарії в ЄС» робить висновок, що *нормотворчість (rulemaking)* є основною формою діяльності міських рад, проте поряд із цим їх діяльність не пов'язана із справжньою законодавчою владою, адже у своїй нормотворчій діяльності органи місцевого самоврядування обмежені законом та не є автономними [74, с. 388]. Незважаючи на те, що термін «правотворчість» (*lawmaking*) є більш вживаним у зарубіжній юридичній літературі, не можна говорити про його

абсолютність. До того ж слід враховувати особливість різних правових систем, підходу до застосування термінології тощо.

На нашу думку, колізійність понять «правотворчість» та «нормотворчість» органів місцевого самоврядування в Україні має ідеологічне та історичне підґрунтя. В європейських країнах сформувалось стійке розуміння діяльності органів місцевого самоврядування під свою відповідальність. З нашої точки зору, розробка нової ідеології муніципальної правотворчості повинна обов'язково враховувати досвід країн Європейського Союзу та відповідних міжнародних інституцій, що є необхідною умовою для ефективності самої правотворчості.

Слід підкреслити, що стаття 21 Загальної декларації прав людини гарантує громадянам право на безпосередню участь у владі своєї країни чи через вільно обраних представників. Цей принцип передбачений положеннями Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, яка визначає, що місцеві органи мають право та обов'язок регламентувати значну частину місцевих питань, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування [165].

Натомість в Україні має місце дещо інша формула. В Україні єдиним джерелом влади є народ. Відповідно до Декларації про державний суверенітет України (розділ II) «від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада Української РСР. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України» [145]. Отже, депутати місцевих рад не володіють владою в ім'я свого народу, адже вони представляють інтереси лише конкретної територіальної громади. Однак, як правильно зауважує В.С. Куйбіда «місцеве самоврядування не розглядається як альтернатива сильної державної влади. Розвинуте місцеве самоврядування є ознакою сильної держави. У період міждержавних криз, беручи на себе питання життєзабезпечення на локальному

рівні, місцеве самоврядування сприяє збереженню і зміцненню держави. У періоди між кризами місцеве самоврядування відіграє стабілізаційну роль у розвитку держави, забезпечуючи надання місцевих послуг і знімаючи соціальну напругу в суспільстві» [227, с. 15]. Ситуацію ускладнює той факт, що в Україні окрім місцевих рад, існують обласні та районні адміністрації, які володіють реальною місцевою владою, водночас обмежуючи повноваження представницьких органів.

Співвідношення повноважень центральної та місцевої влад неодноразово ставали предметом дискусій та наукових обговорень. З'являлися та розвивалися моделі місцевого самоврядування, основними з яких є *англосаксонська, європейська, континентальна (французька), змішана (до неї відносять і іберійську) і радянська (система рад)*. Кожна модель побудована на тій чи іншій теорії місцевого самоврядування або на сукупності теорій. Наприклад, англосаксонська модель ґрунтується на теорії громадській теорії місцевого самоврядування, яка поєднує ідеї вільної громади, господарську теорію і, частково, юридичну теорію. У континентальній (французькій або романо-германській) моделі самоврядування наголошується на державницькій теорії, тісному взаємозв'язку між органами самоврядування та загальними принципами державної структури і вимагає включення цих установ до загальнодержавної системи. В українських реаліях розвиток муніципальної правотворчості може набути ефективних ознак лише в усвідомленому гармонійному поєднанні із державною правотворчістю.

З огляду на це один із ключових напрямів розвитку місцевого самоврядування має визначатися його здатністю діяти відповідально та враховувати потреби місцевого населення. На наш погляд, ефективна робота місцевих органів самоврядування може стати реальністю лише в разі існування належної системи правотворчості, необхідної громаді для надання належних адміністративних послуг у відкритому інформаційному суспільстві. Але поряд

із цим такий підхід у жодному випадку не повинен носити сепаратистських ознак, має узгоджуватись із загальнодержавними інтересами.

Після Революції Гідності (2013-2014 рр.), коли Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку, виникли передумови для реформування своєї системи публічного управління та відходу від тієї ситуації, коли держава на законодавчому та виконавчому рівні створює умови для постійного втручання у діяльність місцевого самоврядування. Проголошено, що реформування місцевої влади має відбуватись із урахуванням досягнень сучасної європейської моделі публічного управління державою, зокрема «*good governance*» та досягнень інформаційного суспільства.

Очевидно прихильники запровадження категорії «нормотворчість» роблять акцент на реалізації, конкретизації права в нормах. Слід погодитись із тими вченими, які стверджують, що у змісті поняття «нормотворчість» виокремлюють два взаємопов'язані елементи: саму діяльність та її кінцевий результат, якими є прийнятий нормативний акт [451]. Слушними є і виділені такі ознаки нормотворчості, як *санкціонованість; правоутворювальний та правоконкретизуючий характер; використання під час діяльності норм прямої демократії; стадійність; наявність стійкої залежності змісту нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування від процедури їх прийняття* [451]. Вважаємо, що саме діяльність держави (її уповноважених органів/осіб) щодо реалізації права є однією із суттєвих складових і водночас характеристик нашого питання.

Тут доцільно згадати твердження філософа права Райнгольда Циппеліуса, який у праці «*Методика правозастосування*» зазначає, що «*право – це дійсні, «реалізовані» правила поведінки. Це, з одного боку, означає, що право так впорядковує поведінку, щоб можна було покладатись на шанс його реалізації; з боку ж методології «реалізованість» права важлива для питань розвитку, добудови права. З іншого боку, право саме по собі пов'язане з проблемою*

конкретизації та застосування в кожному конкретному випадку; лише застосування права дає підстави говорити про його «здійснення», про його «включення в ціль»» [480, с. 12-13]. Ми поділяємо позицію, відповідно до якої «реалізація права» дозволяє досягнути конкретної мети, що робить, на наш погляд, «правотворчість» важливою складовою «нормотворчості», яка об'єднує в собі спектр різних соціальних норм, світоглядні елементи. При цьому правотворчість відповідає за процес формування правової норми. Муніципальна правотворчість є одним із видів правотворчості, що також умовно поділяється на дві категорії: *правотворчість органів місцевого самоврядування*, що традиційно вбудована в національну правову систему на засадах позитивного права, та *партисипативну правотворчість*, що набуває ознак органічної складової в наявних процесах правового регулювання. При цьому, на нашу думку, *партисипативна муніципальна правотворчість* постійно еволюціонує – від спонтанної активності учасників правотворчої ініціативи до усвідомленої та планомірно-організованої діяльності. Таким чином, муніципальна правотворчість як різновид нормотворчості є завершальним етапом формування норм права – правоутворення, у процесі якого ініціативи учасників правовідносин реалізуються у правову реальність у вигляді прийнятних правил поведінки, нормативних актів; встановлюється правопорядок на вигідних для територіальної громади умовах.

Важливо підкреслити, що правова поведінка ґрунтується на невідчужуваності прав та свобод людини, яка чітко закріплена у статті 21 Конституції України. Отже, коли ми обговорюємо правотворчість, маємо на увазі, головним чином, створення об'єктивного права, відомого як «юридична правотворчість», яка є творчим процесом у правовій системі на основі принципів гуманізму.

Тому, на нашу думку, правотворчість, як один з видів нормотворчості, сприяє формуванню та закріпленню правових норм, що відповідають сучасному

рівню суспільних відносин і сприяють їхньому прогресивному розвитку. Внесення змін до чинних норм, їх скасування та удосконалення має вторинне значення для утворення чітко визначеної системи юридичних норм. Через правотворчість також встановлюються норми, що стимулюють виникнення й розвиток сучасних правовідносин, зокрема за участю партисипативної демократії.

Слід зауважити, що під час муніципальної правотворчості не лише здійснюється діяльність компетентних органів місцевого самоврядування (таку діяльність ми пропонуємо називати ординарною), а й уповноважених органів самоорганізації населення, територіальних спільнот зі встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм, що впорядковують суспільні відносини (цей вид діяльності ми пропонуємо називати партисипативною).

Таким чином, *муніципальна правотворчість* - це процес, під час якого в ординарному або партисипаторному порядках здійснюється діяльність зі встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм, що впорядковують суспільні відносини.

З огляду на вищенаведене і співвідношення понять «правотворчість» та «нормотворчість», на наш погляд, має відбуватись на основі усвідомлення процесу творення права та кінцевого результату діяльності органів місцевого самоврядування. Право є важливою складовою соціальної нормативності з позиції дотримання соціальної рівноваги. Розглядаючи право як юридичний феномен, вважаємо помилковим розуміння права лише з нормативного погляду (як набору правил поведінки).

1.3. Принципи муніципальної правотворчості

Не перший рік в Україні «триває реформа децентралізації публічної влади. Виявилося, що повноцінна діяльність органів місцевої влади є запорукою національного розвитку та фактором, що забезпечує якість життя громади. Міжнародний досвід підтверджує, що дієва децентралізація є ознакою демократичної правової держави. Оскільки успіхи європейських держав є переконливими, то для українського правового простору також важливо вивчити принципи європейської муніципальної правотворчості та в разі прийнятності, імплементувати їх» [376].

«У вітчизняній правовій науці процесам правотворчості органів місцевого самоврядування в сучасній та історичній ретроспективі приділено увагу в дослідженнях В. Барського, Є. Гетьмана, Г. Задорожньої, Т. Карабін, В. Косович, Т. Курусь, Н. Лата, Л. Луць, Т. Масловської, А. Нечипоренко, М. Петришиної, А. Пухтецької, Т. Рябченко, С. Семко, А. Шармоянц, Ю. Шпак та багатьох інших вчених. Безпосередньо дослідженню принципів правотворчої та нормотворчої діяльності приділяли увагу такі вчені, як Є. Гетьман, Т. Чепульченко, В. Гончаренко, Деля Ю. В., С. Погребняк, О. Томкіна, О. Чаплюк та інші. Проте з огляду на те, що проголошена реформа викликає постійну дискусію, науковці небезпідставно повертаються до аналізу концептуальних підходів визначення поняття та змісту процесу правотворчості органів місцевого самоврядування як одного із фундаментальних інститутів громадянського суспільства» [376].

У науковій літературі зазвичай під *принципом* розуміють основоположні ідеї, відправні засади. А щодо правотворчості – це засади, на яких базується правотворча діяльність [142, с. 132].

Так, В.М. Попович під *принципами правотворчості* розуміє аксіоматичні, взаємозалежні, обов'язкові, основоположні засади, керівні ідеї діяльності, пов'язані із прийняттям, скасуванням або зміною юридичних норм [259, с. 202].

Н.М. Марченко вважає, що правотворча діяльність сучасних держав повинна здійснюватися на підставі низки загальних, основоположних принципів, що являють собою організаційні засади, які визначають зміст, характерні риси та загальні напрями цієї діяльності [428, с. 718].

З огляду на характер та зміст муніципальної правотворчості вважаємо, що *принципи муніципальної правотворчості* – це організаційні засади, напрями, керівні ідеї діяльності суб'єктів муніципальної правотворчості, які визначають загальні напрями, зміст та характерні, спеціальні риси цієї діяльності.

Беручи до уваги той факт, що муніципальна правотворчість є видом правотворчості, на нашу думку, існує необхідність розглянути позиції науковців щодо принципів правотворчості як такої. У науковій літературі більшість авторів, досліджуючи принципи правотворчості (іноді автори застосовують термін нормотворчість), керуються «класичними» засадничими підходами до правотворчого процесу.

Так, Н.М. Марченко виокремлює такі принципи правотворчості, як 1) *демократизм*, що передбачає активну участь представників різних верств суспільства і всіх гілок влади у правотворчій діяльності; 2) *законність* та *конституційність*, що походять із необхідності суворого та неухильного дотримання конституції та законів у процесі правотворчої діяльності; *гуманізм*, що виражається у спрямованості нормативних актів, які видаються на захист прав людини, на максимальне задоволення їх матеріальних та духовних потреб; 3) *професіоналізм*, що виявляється в обов'язковій участі кваліфікованих, високопрофесійних спеціалістів на всіх стадіях правотворчого процесу; 4) *принцип постійного технічного удосконалення актів, що приймаються*. Сутність даного принципу полягає в тому, що в процесі підготовки та

прийняття нормативно-правових актів максимально використовувати напрацьовані юридичною наукою і апробовані правотворчою практикою найбільш ефективні методи і прийоми розробки проєктів нових нормативних актів, оптимального викладення їх змісту, що відповідає загальноновизнаним у світі стандартам технічного оформлення [458, с. 718].

В.В. Копейчиков до «традиційних» принципів правотворчості, відносить наступні принципи, зокрема *гуманізму* – в тому значенні, що нормативно-правові акти повинні виражати загальнолюдські цінності та захищати природні права людини, створювати умови і механізми їх втілення в реальне життя; *демократизму* – сутністю правотворчості є вираження волі народу, безпосередня його участь у розробці й прийнятті нормативно-правових актів, додає принцип *науковості* (ефективного використання досягнень юридичної та іншої наук) та *правності* (тобто – адекватного відображення «правової природи» суспільних відносин у нормативно-правових актах, створення їх у суворій відповідності до правових норм) [175, с. 161].

О.В. Зайчук вважає що до таких принципів належать: *науковість, професіоналізм, законність, демократизм, гласність, оперативність, гуманізм, планування* [432, с. 358].

В.М. Попович, продовжуючи цю тенденцію, до таких принципів правотворчості, як принципи *гуманізму; демократизму; гласності; законності; науковості; системності*, додає принцип *людинолюбства* (принцип пріоритетності прав и свобод людини і громадянина); *техніко-юридичної досконалості; професіоналізму; плановості; оперативності; доцільності* [292, с. 202].

На окрему увагу заслуговують дослідження вчених, у яких до названих принципів правотворчості додаються принцип поєднання національного та міжнародного інтересу. Зокрема, С.Д. Гусарєв вважає, що принципами правотворчості є принципи *верховенства права, законності, демократизму,*

гуманізму, професіоналізму, плановості, науковості та поєднання національного й інтернаціонального [142, с. 132].

Більш глобально, але в тому ж контексті розглядає принципи правотворчості М. С. Кельман, який виокремлює такі принципи правотворчості, як *законність, гуманізм, науковість, демократизм, гласність, системність та узгодженість, наступність, професіоналізм, чітка диференціація правотворчих повноважень, планування, своєчасність; досконалість правових актів принцип використання правового досвіду [196, с. 247].*

В.П. Плавич і С.В. Плавич, зі свого боку, поряд із загальновизнаними принципами правотворчої діяльності, які відображають її суть, характерні риси та основні напрями, а саме принципи *верховенства права, демократизму, науковості, законності, професіоналізму, гуманізму*, виокремлюють принцип *міжнародного пріоритету [276, с. 85].*

Натомість, О.І. Чаплюк пропонує розділити принципи національної правотворчості на дві групи: 1) *загальні принципи (демократизму, гласності, законності, наукової обґрунтованості, оперативності); 2) спеціальні принципи (врахування національних інтересів, «досконалості та лаконічності викладу нормативно-правових актів», врахування досвіду іноземних держав, відповідності потребам суспільства, результативності, відповідальності) [482, с. 90].*

Цікавий факт описав у своєму дисертаційному дослідженні Є.А. Гетьман. Аналізуючи норми законів про нормативно-правові акти республік Білорусь, Молдова та Таджикистан, автор зазначає, що «ними закріплені принципи конституційності, гласності, науковості (Білорусь, Таджикистан), пріоритету норм міжнародного права (Білорусь, Таджикистан)». Але, на думку Є.А. Гетьмана, позицію якого ми поділяємо, хоча важливо враховувати міжнародний досвід та узгоджувати з ним норми національного законодавства,

але «не варто зазначати принцип пріоритету міжнародного законодавства, що суперечить принципу врахування інтересів держави, її громадян» [130, с. 96-97].

На окрему увагу заслуговують праці науковців, що додають до загальних також принципи, пов'язані із науковим підходом до правотворчості, професіоналізмом її авторів та юридичною технікою.

Так, О.І. Осауленко виділяє серед принципів правотворчості такі, як *законність, гуманізм, демократизм, гласність, науковість, правність, плановість* (за функціональним призначенням актів і строками їх прийняття), *старанність і скурпульозність підготовки нормативних актів* (відсутність скоростиглих і непродуманих проєктів), *професіоналізм* (залучення до розробки нормативних актів кваліфікованих спеціалістів із відповідних галузей науки, вчених юристів-практиків, які мають необхідні знання і досвід; техніко-юридична досконалість - упорядкування нормативно-правових актів з урахуванням правил, способів, прийомів юридичної техніки, які є обов'язковими для правотворчих органів) [266, с. 142].

С. Л. Лисенков, А. М. Колодій, О. Д. Тихоміров, В. С. Ковальський та Л. Шестопалова вважають, що принципами правотворчості є: принципи 1) *гуманізму*, 2) *демократизму* 3) *науковості* 4) *правності* [498, с. 121].

М.М. Пендюра виокремлює наступні принципи правотворчості: *законності, демократизму, науковості, системності та узгодженості, наступності, професіоналізму, чіткої диференціації правотворчих повноважень, гуманізму* [273, с. 104].

Окремі автори виокремлюють групи принципів за певними класифікаційними ознаками.

Так, Ю.А. Ведерніков, А.В. Папірна виділяють дві основні групи принципів у правотворчості. Перша група – *загальні принципи*, визначають основні характеристики правотворчості, такі як гуманізм, демократизм, гласність, законність, науковість, системність. Друга група – *спеціальні*

принципи, характерні для конкретної форми державної діяльності, яка ґрунтується на зазначених загальних принципах. Ці спеціальні принципи включають у себе такі аспекти, як своєчасність (правильний вибір моменту для підготовки і прийняття нормативно-правових актів, урахування рівня розвиненості суспільних відносин, баланс динамізму і стабільності), плановість, професіоналізм, техніко-юридична відокремленість і врахування місцевого досвіду [109, с. 52-53].

О. В. Петришин виокремлює три групи принципів нормотворчості [274, с. 210]. «По-перше, принципи, які характеризують діяльність державного апарату (*тут і далі виділення шрифту автора - О.П.*), зокрема у сфері нормотворчості. Це, зокрема, «такі принципи: *верховенство права*, яке передбачає, що суб'єкти нормотворчості у своїй діяльності обмежені міжнародними стандартами прав людини, основоположними принципами права, конституційними цінностями. Відповідно до цього принципу виключається прийняття свавільних нормативно-правових актів, правових актів, які закріплюють надмірні дискреційні повноваження органів державної влади, містять дискримінаційні положення щодо певних осіб тощо; *законність*, що вимагає від суб'єктів нормотворчості діяти лише в межах повноважень, у порядку й у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; *демократизм*, що означає зв'язок нормотворчості з народовладдям: гарантування вільної, активної та рівноправної участі всіх зацікавлених суб'єктів у підготовці й обговоренні проєктів нормативно-правових актів; *відкритість* нормотворчого процесу; *відображення, закріплення в нормативно-правових актах інтересів більшості при врахуванні прав меншості*; *ефективність*, що означає необхідність прийняття нормативно-правових актів, які досягають запланованих цілей, передбачають оптимальне використання матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів; *професіоналізм*, згідно з яким нормативно-правові акти повинні розроблятися і прийматися особами, які мають необхідну освіту та професійні

навички і вміння. На практиці цей принцип реалізується через залучення до процесу нормотворчості юридичних служб суб'єктів нормотворчості, юристів-учених і практиків, фахівців у відповідній сфері суспільних відносин» [376].

«По-друге, принципи нормотворчості, що ґрунтуються на основоположних і загальних принципах права. Зокрема, йдеться про принципи *справедливості, гуманізму, рівності, свободи, правової визначеності, пропорційності, добросовісності*, які зумовлюють наявність відповідних вимог до нормотворчої діяльності та її результатів.

По-третє, спеціальні (власні) принципи нормотворчості, серед яких: *науковість*, відповідно до якої в нормотворчій діяльності повинні враховуватися і практично використовуватися напрацювання та рекомендації юридичної науки, а також інших соціальних і природничих наук; *плановість*, яка означає, що нормотворча діяльність має здійснюватися на основі затверджених уповноваженим суб'єктом відповідних планів (програм), що визначають перелік проєктів нормативно-правових актів, які слід опрацювати і прийняти в певній проміжок часу, а також перелік інших необхідних заходів із вказівкою на їх послідовність, строки реалізації та виконавців; *оперативність*, що передбачає своєчасність видання нормативно-правових актів, скасування та зміну застарілих актів, швидку ліквідацію прогалин і колізій у законодавстві; *системність*, що вимагає враховувати при створенні нормативно-правового акта системні властивості законодавства. Цей принцип спрямовано на забезпечення логічної послідовності, узгодженості, збалансованості положень нормативно-правових актів; *технічна досконалість*, згідно з якою суб'єкти нормотворчості повинні використовувати нормотворчу техніку з метою створення максимально доступних, стислих, точних, однозначних, несуперечливих нормативно-правових актів» [274, с. 210–214; 376].

Попередній аналіз поглядів національних науковців на питання змісту принципів муніципальної влади дозволяє зробити припущення про їх

загальнотеоретичний характер, на відміну від прикладного характеру європейських принципів даних правовідносин. Так, у національній науці переважає загальнотеоретичний, традиційно-консервативний підхід до визначення принципів, на підставі яких має здійснюватися нормотворчість. Важливо відзначити, що віднесення таких принципів, як науковість, плановість, оперативність, технічна досконалість і системність до спеціальних може викликами сумнів, оскільки ці принципи є необхідними для будь-якого процесу, пов'язаного із правотворчістю. За нашою думкою, більш вірно їх віднести до загальних принципів.

У своєму дослідженні «Теоретико-правові засади нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у їх взаємодії» [229, с. 241], Т.В. Курусь аналізує погляди провідних вчених, принципи, пов'язані з нормотворчістю. Автор посилається на праці Є. Гетьмана, який вірно вказує, що здебільшого науковці розглядають демократію, законність і науковість як принципи правотворчості (нормотворчості). Деякі дослідники додають до цих принципів гуманізм (Ю. Арзамасов, Ю. Ведерніков, О. Скакун, І. Погрібний, К. Волинка, В. Ковальський, І. Козінцев, В. Плавич та С. Плавич), гласність (Ю. Ведерніков, О. Скакун, О. Чаплюк, Н. Лата), іноді - професіоналізм (Ю. Арзамасов, Ю. Ведерніков, О. Петришин, О. Скакун, М. Марченко, К. Волинка, В. Ковальський, І. Козінцев, В. Плавич та С. Плавич). Дослідник вбачає, що ці принципи узагальнюються більшістю вчених як загальні принципи правотворчості, іноді до них додають інші: верховенство права, конституційність, технічну і техніко-юридичну досконалість, врахування інтересів особи і суспільства, відповідальності, системності, плановості, врахування національних і інтернаціональних норм, результативності [130, с. 96; 376].

Вважаємо, що цей список можна доповнити такими авторськими принципами, як *людинолюбства* (В.М.Поповіч); *узгодженості*, *використання*

правового досвіду; зв'язку із практикою (М. С. Кельман, О. Г. Мурашин); старанності і скурпульозності підготовки нормативних актів (О.І.Осауленко); наступності; чіткої диференціації правотворчих повноважень (М. М. Пендюра); своєчасності; врахування ступеня зрілості регульованих суспільних відносин; врахування місцевого досвіду (Ю. А. Ведерніков, А. В. Папірна).

Слід зазначити, що на відміну від національних засадничих традицій спрямування принципів правотворчості в європейській практиці, як правило, принципи пов'язують із правозастосовною діяльністю. «Так, наприклад, програма розвитку ООН визначає основні риси, притаманні «належному врядуванню», а саме: 1) *участь (Participation)*. Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і через легітимізовані посередницькі інституції та представників; 2) *верховенство права (Rule of law)*. Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо щодо прав людини; 3) *прозорість (Transparency)*. Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений; 4) *відповідальність (Responsiveness)*. Інституції та процеси служать усім членам суспільства; 5) *орієнтація на консенсус (Consensus orientation)*. Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур; 6) *справедливість (Equity)*. Добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства в ньому; 7) *ефективність та результативність (Effectiveness and efficiency)*. Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян; 8) *підзвітність (Accountability)*. Уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders); 9) *стратегічне бачення (Strategic vision)*. Лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо «належного врядування» і людського розвитку, а також чітко уявляють заходи, необхідні для їх реалізації» [376].

Цікаво, що «в національній практиці все частіше спостерігається відхилення від «традиційного» підходу до визначення принципів, зокрема через зазначення у ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» принципів державної регуляторної політики, які прямо кореспондуються із нормотворчою діяльністю. Це такі принципи, як *доцільність* (обґрунтована реальна необхідність у прийнятті саме цього нормативно-правового акта); *адекватність* (відповідність і співвідношення виду нормативно-правового акта потребі й вимогам у регулюванні відповідних суспільних відносин); *ефективність* (досягнення максимальних позитивних результатів із мінімальними витратами внаслідок реалізації відповідного регуляторного акта); *збалансованість* (забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави при реалізації регуляторної політики); *передбачуваність* (послідовність у реалізації регуляторної політики, відповідність накресленим планам із підготовки проектів регуляторних актів); *прозорість та врахування громадської думки* (відкритість дій регуляторних органів на всіх етапах реалізації регуляторної політики, обов'язкове врахування зауважень і пропозицій фізичних та юридичних осіб, які надійшли у процесі розробки регуляторного акта, обов'язковість оприлюднення регуляторних актів)» [321;376].

Відповідно до змісту Декларації про регіоналізм в Європі, прийнятої Асамблеєю європейських регіонів 4 грудня 1996 року, «участь регіонів у процесі прийняття рішень в європейських інститутах відповідно до принципу *субсидіарності* робить діяльність Європейського Союзу більш відкритою для громадян» [146]. Відповідно до ст. 9 Декларації про регіоналізм регіони та місцеві органи влади в Європі, здійснюючи делеговані їм повноваження, співпрацюють на ґрунті взаємодовіри та відповідно до принципу *субсидіарності*. Регіони та місцеві органи влади мають вживати усіх необхідних

заходів для сприяння взаємній співпраці з урахуванням контролю за місцевими органами влади, які можуть здійснювати регіони.

Слід зазначити, що Комітетом Міністрів Ради Європи №R(95)19 було підготовлено рекомендації щодо імплементації принципу *субсидіарності*, у яких зазначається: «... з метою розподілу повноважень: визначити в національних законодавствах належність повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій та повноважень; запровадити принципи організації влади, які урівноважують повноваження з можливостями (ресурси, розмір, географічне розташування тощо) місцевих і регіональних влад; врегулювати на законодавчому рівні та провести експерименти щодо можливості делегувати від центральних органів влади визначені повноваження на нижчий рівень; створити багатофункціональний орган і можливість здійснювати ним владу; розподілити відповідальність місцевих та регіональних влад; ввести постійний механізм залучення місцевих і регіональних влад у новий перерозподіл повноважень шляхом укладання контрактів між центральною та регіональними або місцевими владами; розвинути систему програмних контрактів із визначенням відповідальності кожного рівня з метою реалізації владних повноважень влад різних рівнів, які мають бути скорочені до мінімуму; врегулювати на законодавчому рівні необхідні процедури та механізми з метою прискорення впровадження принципів субсидіарності та їх імплементації; застосувати всі ці запровадження не тільки у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, але також і між усіма рівнями влади» [230, с. 108-111; 376].

Загалом «принцип субсидіарності згадується і у Гельсінській декларації регіонального самоврядування, прийнятій на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування 28 червня 2002 року), де ще у преамбулі згадується принцип субсидіарності [154, с. 22]. Пункт 9 Гельсінської декларації регіонального самоврядування конкретизує

зміст принципу субсидіарності, зазначаючи, що «регіональне самоврядування, де воно існує, є частиною демократичного врядування, і тому такі органи регіональної влади повинні відповідати мінімальним стандартам демократичного контексту, бути наділені правовими повноваженнями та мати здатність, у межах конституції і права, брати на себе відповідальність регулювати і керувати частиною державних справ в інтересах свого населення і відповідно до принципу субсидіарності» [376].

Зауважимо, що в сучасній юридичній науці виокремлюють низку правових форм діяльності держави, а саме: правотворчу, правозастосовну, інтерпретаційно-правову, установчу, контрольно-наглядову [429, с. 616]. Правотворча діяльність – це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів зі встановлення, зміни чи скасування правових норм, що виражається в підготовці та прийнятті системи нормативно-правових актів. Натомість правозастосовну діяльність пов'язують із владною діяльністю органів держави, їх посадових осіб та їх уповноважених суб'єктів; діяльність компетентних органів та посадових осіб із підготовки і прийняття індивідуального юридичного рішення в юридичній справі на основі юридичних фактів і конкретних правових норм.

На наш погляд, специфікою нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування є взаємозв'язок елементів правотворчої та правозастосовної діяльності під час здійснення ними своїх повноважень. Цей зв'язок прямо або опосередковано простежується в низці європейських актів.

Так, у «Додатку до Гельсинської декларації регіонального самоврядування населення, який має назву «Основні поняття і загальні принципи регіонального самоврядування, визначені CDLR» [154, с. 34-39], виокремлюються загальні принципи регіонального самоврядування, до яких належать: 1) регіональні повноваження (регіональні повноваження мають бути визначені Конституцією, статутом регіону або національним законодавством. Органи регіональної влади повинні в межах закону та/або Конституції мати

повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, за винятком тих, що вилучені з їхньої компетенції і перебувають у віданні будь-якого органу влади іншого рівня. Органи регіональної влади повинні мати повноваження ухвалювати рішення та адміністративні повноваження у сферах, що належать до їх компетенції. Ці повноваження повинні дозволяти прийняття і здійснення специфічної для цього регіону політики. Повноваження щодо ухвалення рішень можуть включати нормотворчі повноваження. 2) *Відносини з іншими субнаціональними територіальними органами.* Відносини між органами регіональної влади та іншими субнаціональними територіальними органами мають бути підпорядковані принципам регіонального самоврядування, що викладені в цьому документі, принципам місцевого самоврядування, а також принципу субсидіарності. Органи регіональної влади та інші субнаціональні органи можуть у межах закону визначити засади своїх взаємовідносин і співпрацювати один з одним. 3) *Участь у державному процесі прийняття рішень.* Органи регіональної влади мають право бути залучені до процесу прийняття державних рішень, що стосуються їх компетенцій і життєво важливих інтересів або сфери регіонального самоврядування. Ця участь має бути забезпечена шляхом представництва в органах прийняття рішень та/або шляхом проведення консультацій і переговорів між відповідними органами державної та регіональної влади. 4) *Контроль за діяльністю органів регіональної влади з боку державних органів.* Будь-який контроль за діяльністю органів регіональної влади, що здійснюється центральними органами державної влади, як правило, має бути спрямований тільки на забезпечення відповідності цієї діяльності вимогам закону. Проте контроль за виконанням делегованих повноважень може також включати в себе оцінку з точки зору доцільності. 5) *Захист регіонального самоврядування.* Існування регіонів після їх створення гарантується конституцією і/або законом і може бути скасовано лише так само через внесення змін до конституції та/або закону, відповідно до якого їх було

створено. Органи регіональної влади мають право на судовий захист. Регіональні кордони не можуть бути змінені без попереднього погодження з відповідним(и) регіоном(и). Попередні консультації можуть включати проведення референдуму. 6) *Право на об'єднання та інші форми співробітництва.* Органи регіональної влади мають право створювати асоціації та проводити заходи міжрегіонального співробітництва з питань, що належать до їх компетенції і відповідають закону. Органи регіональної влади також можуть бути членами міжнародних організацій органів регіональної влади. 7) *Зовнішні зв'язки.* У випадку, якщо дозволяє національне та/або європейське законодавство, органи регіональної влади повинні мати право брати участь у діяльності європейських інституцій або бути представленими в них через органи, створені з цією метою. 8) *Самоорганізація органів регіональної влади.* Якщо право регіонів вирішувати питання щодо своєї внутрішньої організації, зокрема і щодо їх статутів та установ, передбачено конституцією та/або законами, це право має бути визначено якомога більш широко. 9) *Регіональні органи.* Органи регіональної влади повинні мати представницькі зібрання. 10) *Регіональне управління.* Органи регіональної влади повинні мати свої власні активи, власну адміністрацію і власний персонал. 11) *Фінансові ресурси органів регіональної влади.* Органи регіональної влади повинні мати у своєму розпорядженні відповідні ресурси, співмірні з їх компетенцією та відповідальністю, що дозволяють їм ефективно виконувати свої повноваження. 12) *Фінансове вирівнювання та трансферти.* Фінансові трансферти до органів регіональної влади повинні регулюватись заздалегідь встановленими правилами на основі об'єктивних критеріїв, що узгоджуються з регіональними повноваженнями» [376].

Заслужують на увагу і принципи Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне

врядування (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 р.) та була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи у 2008 р., які на виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Центром експертизи реформування місцевого самоврядування Ради Європи. Відповідно до Стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [414, с. 40-48] передбачено 12 принципів демократичного врядування на місцевому рівні: 1) чесне проведення виборів, представництво та участь - для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу в місцевій публічній діяльності; 2) зворотний зв'язок, чутливість - для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян; 3) ефективність та результативність - для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів; 4) відкритість і прозорість - для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність; 5) верховенство права - для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності; 6) етична поведінка - для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними; 7) компетентність і спроможність - для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці могли добре виконувати свої обов'язки; 8) інноваційність та відкритість до змін - для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик; 9) сталий розвиток та стратегічна орієнтація - для врахування інтересів майбутніх поколінь; 10) раціональне управління фінансами - для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад; 11) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість - для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважались, і щоб жоден не був дискримінований або виключений/ігнорований; 12) підзвітність, для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

Сильною стороною цих принципів є їх спрямованість на розвиток людського капіталу, інновації, смарт-регулювання на основі сталого розвитку. Цілі сталого розвитку ООН, які ще називають «Глобальними цілями» - це загальний заклик до дій, спрямованих на те, щоб покінчити з бідністю, захистити планету і забезпечити мир і процвітання для всі людей у світі. 17 цілей Сталого розвитку справедливо називають цілями, що охоплюють такі сфери, як кліматичні зміни, економічна нерівність, інновації, стале споживання, мир і справедливість [506; 376].

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що «національні вчені здебільшого звертають увагу на фундаментальні засади правового регулювання процесів, пов'язаних із нормотворчістю місцевого самоврядування, їх загальнотеоретичну орієнтованість. Натомість відповідно до європейської практики не спостерігається поділ принципів, пов'язаних із нормотворчістю, на спеціальні та особливі. Окремі принципи (наприклад, принцип верховенства права) із групи загальних прямо передбачені в переліку принципів, пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування, регіональним управлінням тощо. Характер європейських принципів даних правовідносин має синергетичну правотворчу та правозастосовну сутність. Серед принципів, що найчастіше трапляються в європейських актах, пов'язаних із місцевим самоврядуванням, слід виділити наступні: *верховенство права, субсидіарність, прозорість, відповідальність, орієнтація на консенсус, справедливість, ефективність та результативність, підзвітність, стратегічне бачення* та інші. Вважаємо, що послідовне впровадження адаптованих європейських принципів діяльності органів самоврядування дозволить побудувати Україну як сильну державу із потужним місцевим самоврядуванням» [376].

Враховуючи той факт, що існують позиції різних науковців щодо принципів правотворчості та беручи до уваги предмет нашої роботи – муніципальну правотворчість, вважаємо за необхідне розглянути окремі

принципи, що, на нашу думку, максимально пов'язанні із завданнями дослідження.

Звернемо увагу на той факт, що серед дванадцяти принципів доброго врядування на місцевому рівні особливу увагу останнім часом привертає принцип *верховенства права*. Так, професор Ян Гельгесен, віце-президент Венеціанської Комісії, на конференції, присвяченій верховенству права (Лондон, 2 березня 2012 року), підкреслив, що еволюція принципу верховенства права призвела до зміни не стільки сутності, скільки змісту, елементів, властивих цьому принципу. Змінилася роль держави, яка має не тільки втручатися в життя особи, а й гарантувати і забезпечувати її основні потреби. З'явилися нові учасники спільноти, учасники ринку, які також мають захищатися верховенством права. Залишається конфлікт не тільки між людьми і владою, але також між більшістю і меншістю. З'явилися нові цінності, які підлягають захисту, наприклад, боротьба з терором. Виникли транснаціональне, міжнародне і наднаціональне право, які не тільки є джерелами нових ідей і цінностей, а й обмежують суверенітет людей/демократію [179]. Зміни в суспільних відносинах прямо впливають на реалізацію принципу верховенства права.

Важливість проблеми реалізації принципу верховенства права в місцевому самоврядуванні обумовлена: утвердженням в Україні демократичних засад суспільного життя та зростанням політичної активності населення; переходом України до ринкових відносин, які передбачають широке використання особистої свободи та творчої ініціативи; посиленням особистої відповідальності та усвідомленого ставлення людини до результатів своєї діяльності, що пов'язане із розумінням того, що вона є господарем своєї долі та творцем особистого щастя; етапом розвитку країни, пов'язаним із формуванням громадянського суспільства та соціально-правової держави як найважливіших суспільно-правових «вимірів», які не лише відображають механізми захисту

прав людини, але й утворюють реальну можливість самим громадянам брати активну участь у забезпеченні та самозахисті своїх прав та свобод, зокрема і через інститути місцевого самоврядування; Принцип верховенства права, як і інші демократичні принципи, є джерелом юридичної та політичної нормотворчості, зокрема у сфері місцевого самоврядування. Розчиняючись у політико-правовій свідомості, він визначає зміст правових та політичних норм в контексті гуманістичних ідеалів, які найбільше відповідають потребам та інтересам жителів сіл, селищ міст; Згаданий принцип становить основу тлумачення (зокрема офіційного) положень законів, якщо влада зацікавлена в побудові соціально-правової демократичної держави; Принцип верховенства права є критерієм оцінки тих чи інших акцій органів держави або інститутів громадянського суспільства, зокрема й місцевого самоврядування, з точки зору ефективності вирішення ними гуманітарних проблем тощо [300, с. 87; 376].

Принцип верховенства права посів важливе місце і в національному правовому просторі. Зокрема, ст. 8 Конституції України закріплює принцип верховенства права на рівні Основного Закону. Однак в Україні існує різна інтерпретація принципу верховенства права, а іноді ще домінує позитивістський підхід у розумінні права.

Слід зазначити, що в щорічних публікаціях World Justice Project індекс реалізації даного принципу у країнах світу пов'язують із критеріями виміру рівня верховенства права, що включає 8 показників: *обмеження влади держави, відсутність корупції, порядок та безпека, фундаментальні права, відкритість уряду, правозастосування, цивільне та кримінальне правосуддя* [182, с. 8]. Нагадаємо, що індикаторами (показниками) належного урядування також вважають: а) забезпечення політичної прозорості та участі (врахування голосів) усіх громадян; б) забезпечення ефективного та результативного надання публічних послуг; в) підтримка здоров'я та добробуту громадян; г) створення сприятливого клімату для сталого економічного зростання [79, с. 158].

Професор С.І. Запара, аналізуючи критерії реалізації принципу верховенства права, що згадуються в різних джерелах, виокремлює такі: *наявність основного закону* – конституції з високим рівнем стабільності, що підтверджується її головною роллю та складним механізмом внесення змін; *прозора та надійна система виконавчої влади*; *наявність обмеження повноважень посадових осіб*; *наявність механізму поділу державної влади як системи стримування та противаг*; *незалежність судової влади*, здійснення судового нагляду за законодавчою та виконавчою владою; *функціонування законодавства та державної влади з урахуванням прав та свобод людини*; *рівність перед законом*; дотримання принципу *пропорційності*, який забезпечується дієвістю заходів, що застосовуються; *законодавство, окрім формальної відповідності нормам писаної конституції, має бути раціональним та відповідати певному стандарту справедливості*, морально-етичним критеріям [182, с. 9-10].

Колектив авторів монографії за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка, досліджуючи принцип верховенства права у діяльності держави, зазначає, що принцип верховенства права пронизує механізм зближення національних правових систем та стандарти адаптації національного законодавства України. Науковці звертають увагу на те, що «верховенство права в місцевому самоврядуванні, інтерпретоване як пріоритетність у житті територіальної громади та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування прав і свобод людини і громадянина, виявляється головним чином у таких рисах державного та місцевого життя: закріплення на конституційному рівні та в інших законах, насамперед про місцеве самоврядування, а також на локальному рівні, зокрема у статутах територіальних громад, основних прав і свобод людини; панування як у державному, так і місцевому житті таких норм, які виражають не лише інтереси людини як громадянина держави, а й жителя села, селища або міста, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності, насамперед

прав і свободи та ідеали локальної демократії; врегулювання відносин між територіальними громадами та державою на основі передбаченого Європейською хартією місцевого самоврядування принципу: «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу», тобто «дозволено все, що не заборонено»; встановлення чіткої процедури юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у процесі вирішення питань місцевого значення перед територіальними громадами» [300, с. 92; 376]. Таким чином, значення принципу «верховенства права» полягає передусім у реалізації фундаментальних прав людини під час здійснення владних повноважень муніципальними органами.

У національному науковому просторі існує думка, що «в нормотворчій діяльності органів виконавчої влади принципи законності, верховенства права та конституційності є ідентичними за змістом і значенням. Разом із тим принцип законності є більшим за обсягом і містить в собі і верховенство права, і конституційність, тому недоцільно одночасно зазначати декілька однозначних принципів, що сприяє переобтяженню норми та подальшій реалізації принципів нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [130, с. 100; 376].

У цьому контексті важливо звернути увагу на доповідь «Верховенство права», прийняту на 86-му пленарному засіданні Венеціанської комісії 25–26 березня 2011 р. У доповіді визначається зміст поняття «*верховенство права*»: 1) доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними); 2) вирішення питань про юридичні права на підставі закону, а не за розсудом; 3) рівність перед законом; 4) реалізація влади відповідно до закону, справедливо та розумно; 5) захищеність прав людини; 6) наявність засобів для врегулювання спорів без невиправданих витрат та відтермінувань; 7) наявність справедливого суду; 8) дотримання державою своїх зобов'язань у

межах як міжнародного, так і національного права [111, с. 100-126; 376]. Зазначене свідчить, що принцип верховенства права в широкому значенні фактично втілює основні засади існування сучасного цивілізованого, демократичного суспільства, визнає права людини і громадянина найвищою суспільною цінністю, а їхнє забезпечення – метою діяльності усіх владних суб'єктів. До того ж принцип верховенства права охоплює та накладається на принцип рівності, гуманізму, демократизму, справедливості, неупередженості та передбачуваності.

Аналіз позицій таких вчених, як Є. А. Гетьман, В.П. Плавич, С.В. Плавич, О.Ф. Скакун, К.Г. Волинка [395; 120] та інших дозволяє дійти висновку, що принцип верховенства права разом із принципом законності є основоположними в переліку муніципальних принципів.

Підсумовуючи вищенаведене, на нашу думку, слід виділити три групи принципів муніципальної правотворчості. Принципи *верховенства права* та *законності* входять до першої групи принципів правотворчості, що ґрунтуються на основоположних та загальних принципах. До цієї групи принципів також слід віднести принципи *гласності, відкритості та прозорості* - для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність; *науковості*, що передбачає «вивчення і аналіз потреб, інтересів суспільства, які вимагають нормативного регулювання; залучення до нормотворчої діяльності експертів, вчених, інших спеціалістів-теоретиків і практиків галузі, у якій розробляється нормативно-правовий акт; застосування позитивного міжнародного і вітчизняного досвіду органів виконавчої влади зі створення нормативно-правових актів» [130, с. 102].

До другої групи принципів муніципальної правотворчості слід віднести ті, що відображають основні принципи місцевого самоврядування. Це принцип *субсидіарності* - відображення механізму управління суспільством «знизу вгору»: усі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні

перебувати у правотворчій компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення. Таким чином, кожен наступний рівень влади є допоміжним (субсидіарним) щодо нижчого і вирішує тільки ті завдання, із якими він може впоратися найбільш ефективно; *професійної спроможності* - для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці могли компетентно та якісно виконувати свої обов'язки, пов'язані із правотворчістю; *представництва та участі* - для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу в місцевій публічній діяльності, партисипативній правотворчості; *підконтрольності та відповідальності* органів/осіб муніципальної влади за свої дії та рішення; *принцип суспільного діалогу*, що забезпечує зворотний зв'язок органів місцевого самоврядування на законні очікування та потреби громадян, пов'язані із правотворчим процесом; *принцип сталого розвитку та орієнтації на довгоочікувані результати* - для врахування у правотворчості інтересів майбутніх поколінь; *принцип раціонального управління фінансами* - для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад; *принцип добросовісності та етичної поведінки* - для забезпечення того, щоб під час правотворчого процесу, публічні інтереси переважали над приватними та корпоративними інтересами.

До третьої групи належать спеціальні принципи муніципальної правотворчості: *принцип ефективності та результативності* - для забезпечення досягнення цілей правотворчості при найбільш оптимальному використанні ресурсів; *принцип інноваційності та відкритості до змін* - для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик; *принцип техніко-юридичного вдосконалення*, що передбачає відповідність вимогам нормативно-правового акта: логічній послідовності, ясності викладу, логічності, правильності використання лінгвістичних засобів, дотримання офіційного стилю.

Висновки до розділу 1

1. Розвиток суспільних відносин, державного будівництва постійно вимагає методологічно обґрунтованого пізнання права. Методологія інтегрального аналізу явищ та фактів дозволяє сприймати явища в їх органічній єдності та сприймати об'єктивну реальність на підставі усвідомлення того, що ефективність системи може бути значно вищою за суму її ефективних частин. Визначення ціннісних, принципових орієнтирів подальшого розвитку юридичної науки стає одним із найважливіших напрямів наукових досліджень, основою ефективності яких є методологія правознавства.

Аналіз різних методологічних підходів у кореляції до мети дослідження дозволив сконцентруватись на окремих із них, зокрема таких, як *природний, позитивістський, юридичний, історичний, соціологічний, економічний, інтегративний, інформаційний, семіотичний* та інші.

Внаслідок інтенсифікації взаємодії суспільних наук, у якій усе більш виразною стає участь юридичної науки, виникає можливість говорити про появу нових підходів (дуже часто міждисциплінарних за своїм статусом), що використовуються для вирішення теоретико-методологічних питань сучасної юридичної науки. У цьому можна вбачати ознаки впливу на правознавство нового («неокласичного») типу наукової раціональності, якому властивий вихід за межі парадигм, побудованих на одному методологічному підході.

На вибір методології дослідження вплинули два основних фактори: 1) антропологічна сутність і природа людини як найкраще поєднання складності-різноманіття-приспосованості; 2) фактор розвитку України як інформаційної держави (демократичної, соціальної, правової держави, ефективність діяльності якої забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях). Для досягнення поставлених цілей і держава, і громадянське суспільство реалізують відповідні функції (у правових та

організаційних формах). З огляду на це якісне правове забезпечення прав людини та громадянина ґрунтується на усвідомленні того, що правова держава та громадянське суспільство постають різними системами, які мають конструктивно взаємодіяти між собою для досягнення поставлених цілей. При цьому держава має виконувати службову роль щодо громадянського суспільства. Отже, враховуючи тезарус, детектор, селектор муніципальної системи в Україні та виходячи із позиції розуміння права як ефективного регулятора суспільних відносин, відповідно до теми і змісту представленого дослідження, застосовуючи підхід методологічного плюралізму, що передбачає не конфронтацію підходів, а їх поєднання та координацію, вбачається за доцільне застосувати в нашому дослідженні *аксіологічно-інформаційний підхід*.

На користь даного наукового методологічного підходу свідчать наступні обставини.

По-перше, аксіологічний підхід відзначається тим, що він акцентує увагу на індивідуальних та соціальних аспектах людського існування у біполярному соціумі. Цей підхід включає в себе аналіз та розкриття сутності правової реальності, а також внутрішній сенс поведінки людини, що орієнтований на цінності. Крім того, він звертає увагу на фундаментальні аспекти формування правових норм.

Аксіологічний підхід в контексті муніципальної дійсності вимагає розгляду її через призму різних соціальних цінностей та ураховує цивілізаційно-історичний контекст розвитку місцевого самоврядування у країні. Цей підхід сприяє встановленню важливих зв'язків не лише між людиною та суспільством, але й між людиною, спільнотою, державою та суспільством (т.б. не лише у форматі «людина-суспільство», а налагоджувати відчутний взаємозв'язок у форматі «людина-спільнота-держава-суспільство»). Він також дозволяє поєднувати теоретичні концепції з практичним втіленням, базуючись на цінностях та досягненнях людства.

По-друге, інформаційний підхід дозволяє отримати більш цілісний, завершений результат, адже включає не лише теоретичні конструкції, а й світоглядно-філософські постулати, а також і специфічні кількісні методи обробки та аналізу інформації.

По-третє, взаємозв'язок «людина та інформаційне суспільство» дозволяє не просто уникнути соціального конфлікту, а стати над ним. Зазначена теза посилюється станом когнітивної нерівності на рівнях «село-місто-регіон». Нові виклики інформаційного суспільства зобов'язують до активних, випереджальних дій, які можуть знайти відповідь на питання про нову роль і місію людини в суспільстві, досягти рівноваги інтересів людей різних соціальних груп, національностей тощо. Слід врахувати, що якщо людина усвідомлює проблеми, з якими незабаром зіштовхнеться (наприклад, проблеми на ринку праці), вона може на них адекватно прореагувати – від елементарного захисту своїх прав до створення механізму вирішення цих проблем у цілому.

Саме аксіологічно-інформаційний підхід дозволяє виявити взаємозв'язок трансцендентного та іманентного у процесі упорядкування суспільних інтересів та взаємозв'язків. Такий висновок пов'язаний із тим, що трансцендентне у праві – це зовнішні щодо права як цілого соціальні чинники, які виявляються в поведінці суб'єктів, що реалізується у правовідносинах. У свою чергу іманентне у праві – це правові норми, процес їх правоутворення та реалізація у правовідносинах.

Таким чином, у представленій праці були використані сучасні методологічні прийоми, що становлять основу юридичної науки. Це дозволило детально проаналізувати муніципальну правотворчість, звертаючи увагу на її зміст та функціональне призначення. У процесі дослідження було важливо не лише використовувати існуючі методологічні підходи, але й вдосконалювати їх, розробляючи новий аксіологічний-інформаційний науковий підхід, що відкриває нові інтегративні можливості проведення дослідження. Таким чином,

була підтверджена сучасна тенденція розвитку методології філософсько-правового знання в поліметодологізмі.

2. Застосування аксіологічно-інформаційного методу дозволило здійснити аналіз таких правових категорій, як «місцеве самоврядування», «муніципальна влада», або «влада органу державного самоврядування», та «правотворчість» чи «нормотворчість» органів місцевого самоврядування.

У процесі теоретичного осмислення понятійного апарату, пов'язаного із ефективним місцевим державним управлінням, з'являється переконання про укріплення позиції муніципального управління на підставі нормативного закріплення поняття «муніципалітет» та, як наслідок, розвиток поняття «муніципальне право». Саме останнє поняття, на нашу думку, найбільш широко та змістовно охоплює аксіологічні орієнтири та максимально відображає організаційно-правову характеристику діяльності представницьких органів територіальних громад, їх здатність до самоорганізації. В основі наукового вибору ключову роль відіграють наступні фактори:

а) задоволення потреб громади пов'язане з численними складними проблемами, які потребують наявності ефективної системи управління для їх вирішення. Муніципалітет на відміну від територіальної громади має адміністративні можливості здійснювати ефективне управління. Ефективність управління, без перебільшення, залежить від достатності компетенцій та можливостей здійснювати належний сервіс.

б) можливість самоуправління вважається важливою цінністю для автономних територіальних утворень, але ефективність децентралізованого державного управління залежить від злагодженого поєднання громадського управління із здатністю вирішувати проблеми територіальної громади. Це підкреслює важливість структурованості муніципального управління та реалізації муніципальної політики.

3. Автор обґрунтовує, що дослідження муніципальної правотворчості в сучасних умовах за допомогою аксіологічно-інформаційного методу наукового пізнання та інтегральної парадигми дозволяє виявити її роль і місце у правовому регулюванні.

Автором зроблено висновок, що поняття «нормотворчість» є більш широким поняттям, ніж «правотворчість», що включає в себе формування всіх соціальних норм/правил поведінки (релігійних, корпоративних тощо) в суспільстві. Застосування термінів «державна правотворчість» та «муніципальна правотворчість» у нових умовах дозволяє переосмислити їх дефініції, уникнути обмеженості «радянського коридору» щодо терміна «правотворчість» шляхом збільшення ролі громадянського суспільства. У підсумку це дозволяє досліджувати правотворчість у більш широкому контексті, відійти від сприйняття правотворчості як монопольної діяльності держави, внаслідок якої створюються, змінюються, скасовуються нормативно-правові акти, формуючи натомість соціальні активи управління справами громади та суспільства в цілому.

Сучасна муніципальна правотворчість являє собою не лише сукупність дій, спрямованих на створення нормативних актів на основі позитивного права, оскільки держава не просто творить право, вона виражає його і сприяє реалізації юридичних норм. Реальною силою, що створює право, є одночасна, повторювана практика багатьох індивідів, у поведінці яких суспільна еволюція здійснює відбір найоптимальніших правил поведінки, що здатні реалізовувати необхідні ініціативи, забезпечувати життєдіяльність суспільства в цілому, дозволяють ефективно взаємодіяти громадянському суспільству, зокрема на основі або з урахуванням партисипативної демократії.

Муніципальна правотворчість - це процес, під час якого в ординарному або партисипаторному порядках здійснюється діяльність зі встановлення

(санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм, що впорядковують суспільні відносини.

Отже, муніципальна правотворча практика здійснюється під впливом багатоманіття соціокультурних, політичних, релігійних, економічних та інших факторів, які дають підставу стверджувати, що у створенні права бере участь територіальна громада.

Автором виявлено, що муніципальна правотворчість умовно поділяється на дві категорії: *правотворчість органів місцевого самоврядування*, що традиційно вбудована в національну правову систему на засадах позитивного права, та *партисипативну правотворчість*, що набуває ознак органічної складової в наявних процесах правового регулювання. При цьому, на нашу думку, *партисипативна муніципальна правотворчість* поступово еволюціонує від спонтанної активності учасників правотворчої ініціативи до усвідомленої та планомірно-організованої діяльності.

Муніципальна правотворчість як різновид нормотворчості є завершальним етапом формування норм права – правоутворення, у процесі якого ініціативи учасників правовідносин реалізуються у правову реальність у вигляді прийнятних правил поведінки, нормативних актів; встановлюється правопорядок на вигідних для територіальної громади умовах.

З'ясовано, що муніципальна правотворча діяльність - це форма управління суспільством, заснована на ефективній взаємодії із територіальною громадою, яка виявляється в теоретичних (інтелектуальних) та практичних (вольових) активностях, що здійснюється правотворчим органом на основі об'єктивних закономірностей та узгодження інтересів різних прошарків суспільства, їх офіційного визнання або самостійного регулювання для урегулювання суспільних відносин.

Автором запропоновано виділяти *ординарну*, *партисипативну* та *спеціальну* муніципальну правотворчість.

4. Правотворчість як елемент правового регулювання є результатом об'єктивного розвитку суспільних відносин, безпосередньо спрямованим на їх урегулювання. Різні аспекти правотворчої діяльності визначаються різними чинниками, які існують у суспільстві та його різних сферах. Ці фактори включають рівень розвитку державно-правових інститутів, правову культуру громадян, форму державного устрою, характер менталітету тощо. Ефективність правотворчої діяльності залежить від урахування цих факторів і принципів, які керують цією діяльністю. Це є ключовим інструментом управління суспільством у формуванні стратегії його розвитку, а також служить показником цивілізованості та демократизації суспільства.

На нашу думку, слід виокремити три групи принципів муніципальної правотворчості. Принципи *верховенства права та законності* належать до першої групи принципів правотворчості, що ґрунтуються на основоположних та загальних принципах. До цієї групи принципів також слід віднести принципи *гласності, відкритості та прозорості* - для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність; *науковості*, що передбачає «вивчення і аналіз потреб, інтересів суспільства, які вимагають нормативного регулювання; залучення до нормотворчої діяльності експертів, вчених, інших спеціалістів-теоретиків і практиків галузі, у якій розробляється нормативно-правовий акт; застосування позитивного міжнародного і вітчизняного досвіду органів виконавчої влади зі створення нормативно-правових актів.

До другої групи принципів муніципальної правотворчості слід віднести ті, що відображають основні принципи місцевого самоврядування. Це принцип *субсидіарності* - відображення механізму управління суспільством «знизу вгору»: усі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати у правотворчій компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення. Таким чином, кожен наступний рівень влади є

допоміжним (субсидіарним) щодо нижчого і вирішує тільки ті завдання, із якими він може впоратися найбільш ефективно; *професійної спроможності* - для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці могли компетентно та якісно виконувати свої обов'язки, пов'язані із правотворчістю; *представництва та участі* - для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу в місцевій публічній діяльності, партисипативній правотворчості; *підконтрольності та відповідальності* органів/осіб муніципальної влади за свої дії та рішення; *принцип суспільного діалогу*, що забезпечує зворотний зв'язок органів місцевого самоврядування на законні очікування та потреби громадян, пов'язані із правотворчим процесом; *принцип сталого розвитку та орієнтації на довгоочікувані результати* - для врахування у правотворчості інтересів майбутніх поколінь; *принцип раціонального управління фінансами* - для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад; *принцип добросовісності та етичної поведінки* - для забезпечення того, щоб під час правотворчого процесу публічні інтереси переважали над приватними та корпоративними інтересами.

До третьої групи належать спеціальні принципи муніципальної правотворчості: *принцип ефективності та результативності* - для забезпечення досягнення цілей правотворчості при найбільш оптимальному використанні ресурсів; *принцип інноваційності та відкритості до змін* - для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик; *принцип техніко-юридичного вдосконалення*, що передбачає відповідність вимогам нормативно-правового акта: логічній послідовності, ясності викладу, логічності, правильності використання лінгвістичних засобів, дотримання офіційного стилю.

РОЗДІЛ 2. ГЕНЕЗА МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ, ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАВОТВОРЧИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ

2.1. Зіставлення муніципальної правотворчості та концепцій, типових моделей місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування традиційно розглядається як найбільш ефективний інструмент реалізації прав і свобод людини та зміцнення основ державності, специфічний вид публічної влади та неодмінний інститут демократії, який виявляється через своєрідний, особливий механізм зворотних зв'язків між людиною, територіальними громадами та державою [96, с. 72]. Пошук оптимальної теоретичної конструкції, що здатна максимально реалізувати теоретичний потенціал наявних ідей та теорій муніципальної правотворчості, триває. В умовах децентралізації влади все більшої актуальності набуває необхідність дослідження історичних та теоретичних аспектів формування наукових теорій муніципальної правотворчості, адже дослідження останніх дозволяє відслідкувати динаміку розвитку питання (від виникнення до сьогодення) та уникнути або мінімізувати соціальні й інші конфлікти, неузгодженості.

У цьому контексті дослідження феномену місцевого самоврядування з позиції різних підходів, теорій та моделей дозволяє на підставі результатів аналізу історичної спадщини та досягнень сталого цивілізаційного розвитку здобути нові продуктивні результати. Позитивний досвід демократичних перетворень у сфері децентралізації в багатьох європейських країнах, таких як Польща, Латвія, Литва, надихає на формування за їх прикладом дієздатних територіальних громад і в Україні. Але для того, щоб ефект був більш відчутним, вважаємо, що нова перспективна модель місцевого самоврядування

має враховувати та поєднувати концептуальні практичні та теоретичні надбання світової спільноти.

Водночас слід враховувати той факт, що у світі відсутня «ідеальна» модель здійснення муніципальної влади. У різних країнах світу, країнах Європейського Союзу, інших об'єднань існує різноманіття типів моделей і систем місцевого самоврядування та їх органів. Між цими моделями існує певна схожість та водночас наявні і розбіжності в розподілі повноважень між центральною та місцевою владами, ролі в механізмі держави. Окрім того, у більшості сучасних держав існує тенденція щодо постійної зміни функцій і повноважень різних органів публічної влади, а органи місцевого й регіонального самоврядування внаслідок проведених реформ як на внутрішньодержавному, так і міжнародному рівнях змінюють свій статус та повноваження, наприклад, щодо збільшення частки міжнародно-правового співробітництва між ними. Саме тому спроби в повному обсязі механічно запровадити зарубіжний досвід в українських реаліях не зумовлюють досягнення позитивних результатів, оскільки для імплементації успішних практик слід враховувати цілий комплекс складових, пов'язаних із соціально-економічними, культурними, історичними та іншими особливостями національних традицій.

Часом виникає розуміння того, що в багатьох європейських країнах існують спільні проблеми, які зумовлюють потребу концентрації зусиль самоврядних та інших органів, що представляють територіальні громади. Ефект вирішення цих проблем пов'язаний із фактором дослідження історичної спадщини та міжнародного досвіду питання, що досліджується. У свою чергу синтез наявних моделей та практик дозволяє змінити дійсність на краще, досягнути позитивного ефекту від реформи децентралізації державної влади.

Наведені обставини зумовлюють актуальність проведення даного дослідження, яке б врахувало еволюцію наукових поглядів, моделей здійснення

владних повноважень органами місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційних процесів України та реформування систем публічної влади.

Виокремлення правотворчості в самостійний вид державної діяльності – підсумок тривалого історичного розвитку. Спочатку цей процес перетинався із процесом виконання права, правосуддя та іншими аспектами юриспруденції. Зокрема, преторське право Стародавнього Риму, прецедентне право Англії формувалися у процесі безпосереднього здійснення правосуддя. З огляду на це підтримуємо думку, згідно з якою державна правотворча діяльність завершує процес формування права. Адже перед тим, як суб'єкт правотворчості прийме нормативно-правовий акт, у суспільства має виникнути ідея про необхідність правового урегулювання певної сфери суспільного життя, яка в подальшому всебічно обговорюється, аналізується та оцінюється в засобах масової інформації, виробляються погляди, уявлення про майбутнє регулювання, громадська думка про нього, тобто відбувається усвідомлення доцільності й необхідності регламентації відповідного виду людських відносин за допомогою юридичних засобів [266, с. 140].

Тривалий час у юридичній науці домінував позитивістський підхід до визначення правотворення, правотворчості, законотворчості, згідно з яким нормативно-правовий акт – закон вважався основним джерелом права. Відповідно діяльність уповноважених суб'єктів із прийняття нормативно-правових актів – законотворчість ототожнювалась із правотворчістю – процесом прийняття правових актів та правотворенням – створенням права в цілому, поняття права було тотожне поняттю закон [432, с. 354-355]. Особливості розвитку зарубіжних країн, формування сучасних міжнародних стандартів, серед яких права людини, верховенство права тощо, зумовили розмежування зазначених понять. Існує думка, що у сучасній теорії права сформувався принципово новий підхід до праворозуміння, а відповідно і до визначення названих категорій [432, с. 354-355]. Дослідження питання з позиції розуміння

його природи різними авторами, сукупність ідеології розуміння місцевого самоврядування завжди збагачує дослідження.

У процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформувалося декілька наукових теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, кожна з яких відображає особливість мислення та ідеологію свого часу.

«Ідеї місцевого самоврядування в науковому дискурсі у другій половині XIX – початку XX століття спираються на теорію природних прав людини: ідею суспільного договору; формування і розвиток концепції поділу влади і її конституційне закріплення; теорію громадянського суспільства; теорію правової держави; концепцію буржуазного лібералізму; ідею захисту приватної власності; основні політико-філософські постулати буржуазного «представницького правління», сформульовані Дж. Міллем» [166, с. 107; 376]. Слід визнати, що саме розвиток інституту приватної власності, а після другої світової війни - прав людини стали вирішальними домінантами у формуванні теорії природних прав людини.

Апологетами *теорії вільної громади*, що виникла в XIX столітті, були А. Арсенс, Х. Зачарія, Н. Гербер та ін. Теорія вільної громади побудована на розумінні того, що громада по своїй природі має право на самостійне функціонування, не залежне від центральної влади. Натомість остання лише визнає громаду, не створюючи її. Це породжує висновок, що характер громадських справ є відмінним від справ центральної влади, держави в цілому. Примітним є те, що в окремих працях [227, с. 20] згадується у цьому зв'язку термін «агент держави». Як бачимо, у такому випадку у вигляді органів самоврядування створюється «державна в державі», що й прирєкло теорію на загибель: нині немає жодної держави, де б було повністю відсутнє втручання держави у справи територіальної громади [227, с. 20].

Базуючись на нормах бельгійського й французького права теорія вільної громади здобула свого розвитку під впливом подій Великої Французької

революції 1789 року та пов'язувалась із поширенням лібералізму. Змістовним та прикладним прикладом для дослідження цієї теорії стали норми Бельгійської Конституції 1831 року, в якій була закріплена муніципальна влада (*le pouvoir municipal*) як окрема гілка влади поряд із законодавчою, виконавчою та судовою. Пізніше положення про право громади на самостійне вираження громадських справ було закладене у Франкфуртській імперській конституції 1849 року [247, с. 14].

Господарська теорія стала наступною у популярності і до певної міри її розвиток та поширення пов'язують із зменшенням сприйняття теорії вільної громади. Серед прихильників господарської теорії називають Кірхенхейма, А. Васильченкова, Р. Моля, які підкреслювали господарський характер місцевого самоврядування, його незалежність від центральної влади, здатність громади вести господарські справи недержавного значення. Не рідко місцеве самоврядування ототожнювалось із промисловими компаніями, спілками і корпораціями. Незважаючи на те, що ця теорія набула більшого поширення, вона також була піддана критиці, тому що не відповідала тому місцевому самоврядуванню, яке реально і конкретно здійснювалося насправді [247, с. 20-21].

На початку ХХ ст. Г. Еллінек, Е. Мейер, О. Мауер, Х. Преус, Н. Коркунов, Б. Чичерін та ін. стали апологетами та розвивали *юридичну теорію чи теорію самоврядних одиниць як юридичних осіб*. Основні положення цієї теорії розвивали ідею про те, що органи місцевого самоврядування мають дуалістичний характер, як державного так і локального значення в тому розумінні, що вони здійснюючи функції державного управління, є органами не держави, а територіальної громади. Тому органи самоврядування повинні вибиратися, а не призначатися державою [247, с. 21].

Інша *теорія самоврядних одиниць* (Г. Еллінек), продовжила цю лінію передбачаючи, що місцеве самоврядування є «продуктом самообмеження

держави», муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами не держави, а територіальної громади [247, с. 39].

Таким чином, виник очевидний конфлікт позицій природників» та «державників», якій до певної міри був врахований та залагоджений прихильниками *громадівсько-державницької теорії (теорії муніципального дуалізму)*. Теорія муніципального дуалізму, яку висловили Д. Вільсон, Р. Джексон, Н. Кауфман, Е. Банфілд, у Росії С.А. Авак'ян, Г. В. Барабашев, М. А. Краснов, К. Ф. Шеремет, стверджує, що органи місцевого самоврядування мають незалежність лише у справах, що безпосередньо стосуються місцевих справ. Проте, якщо вони втручаються у питання, які виходять за межі місцевого рівня, вони діють як частина загальнодержавного механізму [247, с.38]. Зрештою, співставлення централізованої ролі держави та повноважень місцевого самоврядування є дискусійним питанням досьогодення. Згідно з громадівсько-державницькою теорією зберігається одночасне співіснування обох складових управління на місцевому рівні і органи самоврядування зберігають самостійність лише в неполітичній сфері – місцевих справах.

Важливо зазначити, що існує чимало сучасних прихильників цієї теорії. Так, Л. Кириченко [200, с. 99-101] зазначає, що для України найбільш оптимальною є концепція громадівсько-державницька, яка передбачає створення системи місцевого самоврядування як інститутів громадянського суспільства. Ця концепція передбачає незалежність самоврядних утворень від держави та сприяє активній участі органів та посадових осіб місцевого самоврядування у виконанні функцій та завдань державного управління. Цю точку зору підтримав і Б.В. Калиновський у своїй монографії, відзначивши, що він підтримує «теорію муніципального дуалізму», яка визнає незалежність місцевих органів влади в рішеннях, які стосуються сфери їх питань [200, с. 11].

На початку ХХ століття виникла *політична теорія*, змістовною складовою якої стало протиставлення місцевого самоврядування центральній

виконавчій владі. П. Стучка називав цю теорію «розгалуженням державної теорії», що, на думку Л. А. Веліхова, не зовсім правильно [227, с. 21]. Натомість П. Стучкою (що брав активну участь у створенні радянської судової системи, був одним із головних авторів проєктів декретів «Про суд» №1 1917 року та №2 1918 року, займався проблемами теорії держави і права, виступав проти суто нормативістської теорії) була запропонована *органічна теорія*, як перехідна до державної теорії. Для її обґрунтування П. Стучка використав соціологічні погляди Г. Спенсера на державу як живий організм, складну особистість. Автор, порівнював громаду як елемент цілого організму, не применшуючи її ролі як фактору, що зберігає життєдіяльність всього утворення. Нині практично ніхто з державних діячів не поділяє цю теорію [227, с. 21].

Соціально-класова теорія представлена прихильниками ортодоксального марксизму, уявляла місцеве самоврядування як один із громадських інститутів держави, через який панівний клас забезпечує на місцях реалізацію своїх інтересів [227, с. 21-22]. Соціальна класова теорія (запропонована Л. Веліховим, П. Стучкою, М. Рейснером) передбачала, що місцеве самоврядування є формою державного управління, яка визначається обранням уповноважених осіб представниками панівного класу. Отже, вона сприймалася як інструмент встановлення соціалістичної структури суспільства [110].

Теоретичний розвиток питання, доповнили *теорія виробничого самоврядування*, що ототожнює місцеве, общинне й виробниче самоврядування та *теорія соціального обслуговування*, яка виникла у ХХ столітті та пов'язана із організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг, без чого не можуть існувати муніципалітети.

Як підкреслює В.С. Куйбіда, ці теорії виходять з генетичних особливостей самоврядування у різних країнах. Ці особливості визначаються акцентами на різних функціях органів місцевого самоврядування, що визначають специфіку його структури та роль у суспільстві [227, с. 22].

На нашу думку, вирішальну роль у формуванні ідеології сучасної правової думки локального державотворення зіграла *громадівська теорія*, яскравими представниками якої стали А. Токвіль, Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, О. Лабанд, Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Ресслер, Шеффле, Б. Чичерін та інші вчені. Ця теорія поряд із трьома загальноновизнаними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) вимагала визнати й четверту – громадівську (муніципальну) гілку влади. Громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає її [96, с. 82].

Українські вчені також розглядали місцеве самоврядування через традиційну для сільського населення форму організації суспільства, а саме громаду [256, с. 7]. Видатний український думкар М. Драгоманов розглядав громади як «вільні спілки вільних людей» та вважав їх базовим рівнем демократичної держави. Згідно з його поглядом, кожна самоуправна громада є «вільною спілкою» окремих осіб, які разом складають онову державного життя. Центральна рада для нього була лише доповненням до самоврядної влади [247, с.19]. Р. Плющ вважав, що концепція М. Драгоманова найбільш відповідає сучасним реаліям, оскільки вона була розроблена для українського суспільства і не вимагає адаптації до українського менталітету. Ця концепція ґрунтується на ліберальній ідеї, яка визнає вищу цінність особистості (громадянина). За цією концепцією, самоврядна громада – це вільна спілка осіб (громадян), які об'єднані для спільних справ. Інститут самоврядування для М. Драгоманова – це не лише форма децентралізації держави, але й механізм суспільно-політичного ладу, де організація влади будується за принципом «знизу догори», від громадянина до громади, волості, повіту, області та держави [247, с. 20].

Не оминув своєю увагою питання місцевого самоврядування і М. Грушевський, який висловлював думку [247, с. 20], що у процесі формування незалежної Української держави місцеве самоврядування повинно бути

реалізоване через комітети повітів і волостей. Тому він вважав за необхідне визнати в Конституції країни правовий статус органів місцевого самоврядування, які утворюються для задоволення потреб місцевого населення як за рахунок власних коштів так і державного фінансування.

У другій половині XIX століття громадівська теорія, яка ідеалізувала природу людини та її можливості, а також надмірно виділяла роль освіти в управлінні суспільством, та здійснювала «очевидну переоцінку консерватизму простих людей» втратила своє впливе становище в науці, поступившись *державній (державницькій)* теорії місцевого самоврядування. У порівнянні з громадівською теорією, ця концепція місцевого самоврядування розглядала його як частину держави, а владу місцевого самоврядування як один із видів державної влади [96, с. 94]. І навіть донині можна зустріти думку, що процес реалізації прав включає в себе, по-перше, перенесення принципів природнього права у сферу законів держави, що означає визнання природних прав та свобод людини у законодавчому процесі – обов'язком держави [78, с. 273]. Відповідно до цієї теорії в основу прийняття рішень, пов'язаних із самоврядуванням закладається не громадою, а державою. Усе базується на тому, що держава визнає за необхідне передачу справ на місця, і, фактично, діяльність самоврядування та держави залишається однорідною [78, с. 274]. В основі державницької теорії місцевого самоврядування лежить Магдебургське (німецьке) право XIII ст., сутність якого полягає у звільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Основні положення державницької теорії були розроблені німецькими вченими Л. Штейном, Р. Гнейстом, Г. Еллинеком, П. Лобандом, які стверджували, що органи місцевого самоврядування є частиною єдиного державного механізму, елементом загальної системи управління суспільством [247, с. 28-29].

Розвиток ідей самоврядності призвело до її сучасної інтерпретації. Таким чином, ідея місцевого самоврядування як особливого інституту держави та громадянського суспільства, виникла в середньовічній Європі, розвинулась наприкінці ХІХ століття і до сьогодні не втрачає актуальності. Самоврядність не лише як фактор виживання громади, а й джерело прогресу є формуючим ядром державності, забезпечуючи її стійкість та водночас обмежуючи.

Розглянуті теорії муніципальної правотворчості продовжують впливати на хід історії, формування української державності.

Зміст статей 7 (яка визнає та гарантує місцеве самоврядування в Україні) і 140 Конституції України (згідно з якою місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України) встановлює непрямий зв'язок між українською Конституцією та громадівською теорією. Як зазначає у цьому аспекті О. В. Батанов, «Конституція України та профільний закон про місцеве самоврядування 1997 р., декларуючи статус територіальної громади як провідного, центрального суб'єкта, є «надреволюційними» та, безумовно, «йдуть далі» навіть Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., будуючи систему місцевого самоврядування через призму «людського виміру», тобто від конкретної особи, людської спільноти, тоді як Хартія опікується системою бюрократичних інституцій – органів місцевого самоврядування» [96, с. 131]. Водночас автор, посилаючись на позицію М.І. Корнієнка, звертає увагу на те, що чимало важливих положень Конституції написано в дусі державної теорії. У них послідовно проведено ідею, що корені місцевого самоврядування – у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі, тобто за принципом «Дозволено лише те, що передбачене законом». На користь державної теорії «працює» і збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і

в якості районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [96, с. 131].

Тривалий розвиток місцевого самоврядування призвів до вироблення світовою спільнотою кількох основних моделей, серед яких М.О. Баймуратов виокремлює наступні:

Англо-американська модель включає в себе органи місцевого самоврядування на всіх рівнях управління без створення загальних виборних органів виконавчої влади (приклади включають Великобританію, США, Канаду, Австралію).

Континентальна (романо-германська або європейська) модель поєднує місцеве самоврядування та місцеве управління, враховуючи різницю між «природними» та «штучними» адміністративно-територіальними одиницями. Ця система може мати два підвиди: а) виборні органи територіальних громад функціонують на всіх рівнях, крім низового, разом з призначеними представниками центральної влади; б) на низовому рівні в «природних» адміністративно-територіальних одиницях діють лише органи місцевого самоврядування, тоді як у «штучних» одиницях існують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Ця модель застосовується в країнах, таких як Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Ірак.

Іберійська система передбачає, що представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи (мери, регідори, префекти, алькади тощо) обираються населенням на всіх рівнях управління. Ця модель застосовується в країнах, таких як Бразилія, Португалія, Мексика, з певними відмінностями в Іспанії.

Радянська система (система рад та їх виконавчих комітетів) базується на централізованому управлінні та визнанні влади рад знизу вгору. За цією моделлю всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є державними органами на своїй території, і всі інші органи підпорядковані їм. Ця система застосовується в

деяких країнах з соціалістичною спрямованістю, зокрема в Китаї [93, с. 314].

Як зазначає Д.Т. Бікулов, основу сучасного самоврядування становить «континентальна» модель, яка сформувалась у процесі посилення експансії Римської імперії. Згідно з принципами її побудови забезпечується посилення державної влади на територіях та максимізація ролі центральних органів влади держави в управлінні місцевими справами. Саме континентальна модель створила передумови для розмежування векторів управління та відповідних ресурсних потоків: забезпечення життєдіяльності громади – повноваження, яке делеговане центральною владою, та реалізація державної політики з максимально можливою інтеграцією в цей процес членів місцевої громади [102, с. 87].

При цьому, на думку Г.Г. Абасова, сучасна юридична наука під моделями взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування розуміє специфічні конструкції, які дозволяють узагальнити і чітко визначити ознаки, притаманні особливостям взаємодії суб'єктів державної влади із суб'єктами місцевого самоврядування. Кожній із моделей взаємовідносин властивий особливий комплекс сутнісних, функціональних, організаційних, соціально-економічних та інших характеристик [77]. Так, розглянемо основні сучасні моделі місцевого самоврядування, сформовані на історичному досвіді країн світу та нашої держави.

1. *Адміністративна модель.* При цій моделі відбувається повне підпорядкування центральним органам. Прийняття організаційно-управлінських рішень самостійно не можливе. Фактично при реалізації такої моделі, з часом, місцеве самоврядування мінімізується та поглинається централізованим управлінням.

2. *Децентралізована модель.* Натомість у даному випадку при реалізації цієї моделі пов'язують із самоврядною діяльністю на основі визначених на законодавчому рівні принципів.

3. *Дуалістична модель* характеризується дуалістичним поєднанням адміністративної та децентралізованої моделі. У даному випадку місцева влада контролюється державою настільки, наскільки вона бере участь у вирішенні державних завдань, а поза ними зберігає самостійність прийняття рішень. Дуалістична модель, або система з відокремленою ієрархією, є типовою для Великобританії та Ірландії [172, с. 86].

Доповнює перелік основних моделей В.В. Заблоцький [148, с. 90], який з посиланням на Енциклопедію політичних інститутів виокремлює наступні моделі:

Класична партнерська модель слугує вираженням позицій передусім Джона Стюарта Мілля, пов'язаних із процесом поступового укрупнення громад та набуття ними статусу партнера поряд із державою (Нідерланди, США, Швейцарія). У межах цієї моделі взаємодії місцеве управління розуміється перш за все як «органічний елемент самовираження відповідної місцевої громади», завдяки якому мешканці мають можливість «організувати у своїх інтересах необхідні їм служби» [63, с. 81].

Агентська модель підтримує державницьку лінію розвитку суспільних відносин, із домінуванням останньої (Німеччина, Франція, Італія, Португалія) [63, с. 82]. Поряд із цим держава не лише фокусує владу, а й здійснює відповідальну політику забезпечення певних стандартів життя народу, надає сервісні послуги.

Модель взаємозалежності пов'язують із дослідженням взаємодії державної влади та місцевого самоврядування в демократичних країнах. Автором цієї моделі вважають Р. Роде [63, с. 97 - 108], який зазначає, що відносини центральних і місцевих органів характеризуються одночасно і певним рівнем незалежності, і взаємозалежністю. Ступінь цієї взаємозалежності залежить від обсягу ресурсів, якими володіє громада, рівнем її потенціалу стратегічного мислення й планування та необхідністю у

її субсидіювання центральною владою. Виникає зв'язок взаємної підтримки та інтересу, який розвивається у далекій перспективі є взаємокорисним.

Модель розділеної ієрархії. Висунув цю модель Д. Ліман, який аналізує процеси публічного врядування у країнах Центральної та Північної Європи (Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії та Угорщині) [63, с. 81 – 83]. Цей підхід, хоча і має схожість із попередньою моделлю, має свої відмінності. Моделі розділеної ієрархії притаманна колективна відповідальність виборних органів та мерії на фоні автономії місцевих органів влади. Поряд із цим центральна влада зберігає значний юридичний та фінансовий вплив на місцеві органи.

Субсидіарна модель, яку можна відзначити як сучасну, бере своє коріння в Німеччині під час приходу до влади християнських демократів. Вони дотримувалися принципу висунутого римським Папою Пієм XI, який стверджував, що суспільство не повинно забирати у людини те, що вона може зробити самостійно, своїми власними зусиллями. Також неправильно передавати на вищі рівні те, що можуть робити менші громадські організації; це може призвести до порушення суспільного ладу. Будь-яка суспільна діяльність повинна бути субсидіарною: вона має підтримувати членів соціуму, не руйнуючи або поглинаючи їхню індивідуальність [63, с.149]. Виникає співмірність можливостей держави та громади. Від спроможності останньої залежить обсяг її повноважень. З огляду на це принцип субсидіарності трактується як необхідна умова розбудови реального місцевого самоврядування, створення дієвих механізмів участі громадян у процесі прийняття рішень [63, с. 86 – 87] та припускає втручання держави у справи громади лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей.

Комплексна модель Г. Чапали враховує три групи інтересів територіальної громади, які взаємодіють із державними інтересами на різних рівнях:

1). Інтереси громади, які суперечать державним інтересам і, отже, не можуть бути закріплені в конституційних нормах, оскільки держава єдиний суверенний організм на певній території;

2) Інтереси громади, які співпадають із державними інтересами, утворюючи специфічну «суміжну зону» між загальносуспільними інтересами та інтересами, що стосуються лише місцевої спільноти. Ці інтереси одночасно впливають на функціональний склад державних інституцій та на організацію місцевих спільнот. В такому випадку держава здійснює переважно перерозподіл ресурсів та надання мінімального рівня послуг;

3) інтереси громади, які байдужі державі, оскільки не входять до кола її завдань [93, с.13].

В цьому контексті видається важливим обґрунтування, що права індивідів на вирішення питань місцевого значення має природній характер. В представленому дослідженні, це судження займає вагоме місце та слугує основою для теоретичних висновків.

Зауважимо, що сучасні теоретичні концепції місцевого самоврядування також розглядають державну владу і місцеве самоврядування як дві підсистеми публічної влади, що повністю самостійні й рівноправні [93, с. 18-23].

При цьому більшість науковців схиляється до визнання особливої владної характеристики місцевого самоврядування. Так, С. Болдирев стверджує, що місцеве самоврядування відрізняється від державної влади за рядом особливостей: специфічний суб'єктно-об'єктний склад та спосіб формування органів через місцеву спільноту, унікальна структурна організація, спрямованість на вирішення місцевих питань, базування на локальних інтересах, системний та підзаконний характер, відсутність «силових придатків» тощо [86, с. 5-6].

Таким чином, аналіз основних муніципально-правових вчень свідчить про трансформацію наукових уявлень щодо муніципальної правотворчості, на які

значною мірою вплинули ідеї природного права, громадянського суспільства, конституційної держави, поділу влад та легалізації загального виборчого права. Слід погодитися із тими авторами, які розуміють сутність місцевого самоврядування та муніципальної влади у взаємозв'язку із громадською концепцією. Заслуговує на увагу твердження [78, с. 132], що на основі громадської теорії місцевого самоврядування найоптимальніше виявляє себе як самостійний вид публічної влади, одна з основ конституційного ладу і форма народовладдя, право жителів на здійснення місцевого самоврядування і самостійна діяльність населення із вирішення питань місцевого значення, що дає змогу визначити місцевого самоврядування як провідний інститут, що, у тому числі у взаємодії із громадянським суспільством, займає відособлене місце в системі сучасного конституціоналізму в Україні та виконує власну роль у модернізації вітчизняної державності.

Попри розгорнуту програму реформ, пов'язаних із децентралізацією державної влади, у наукових, політичних та громадських колах не вщухають дискусії щодо вибору оптимальної моделі самоврядування в Україні. Натомість існує необхідність в «реальному» самоврядуванні, коли відбувається перетворення людського потенціалу в основний фактор розвитку соціуму, розвиток субсидіарної відповідальності влади (принципи функціонування якої були розроблені ще у XVII столітті відомим німецьким юристом, теоретиком Йоганесом Альтузіусом) і громадських структур за стан справ в муніципальному утворенні.

Розбудова громадянського суспільства і демократичної правової держави в Україні відбувається в умовах євроінтеграційних процесів співпраці з іншими країнами, міжнародними організаціями, зближення правових систем, глобалізації права, впровадження європейських принципів публічної адміністрації. Зазначені процеси відбуваються на підставі вироблених європейських та світових стандартів, що враховують державні інтереси та

потреби територіальних громад, наприклад, на основі реалізації програми «good govemements».

У представленій роботі обґрунтовується теза, згідно з якою система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства, а саме не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації. Однією із основних проблем щодо забезпечення належного рівня правопорядку в Україні є недостатнє розуміння ролі та значення правотворчої діяльності як однієї із правових форм діяльності держави та органів місцевого самоврядування (у взаємодії з інститутом громадянського суспільства) в механізмі правового регулювання суспільних відносин. Для вирішення цієї проблеми пропонується розробити інтегративну концепцію удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості), яка виходить із необхідності впровадження європейських принципів публічної адміністрації, насамперед децентралізації влади та нової парадигми адміністративного права (передусім як публічно-сервісного права).

2.2. Становлення муніципальних органів України та їх правотворчості: від стародавньої доби до другої половини ХХ ст.

Місцеве самоврядування є одним із предметів дослідження, що відображає як національну історичну спадщину, так і особливості українського культурного, духовного та навіть ментального розвитку. В.В. Заблоцький, аналізуючи становлення української державності, робить слушний висновок, що «на українських теренах місцеве самоврядування й державна влада були тривалий час у ролі антагоністів, оскільки завжди центральна влада належала не автохтонному населенню, а варягам Рюриковичам в Київській Русі; татаро-монголам після розпаду Київської Русі; полякам, литвинам,

австро-угорцям, росіянам, у наступні історичні періоди і тільки – з 1991 р. – власне українцям» [172, с. 94].

В останні десятиліття з'явилося багато досліджень, присвячених проблемам становлення місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, це праці В.Бабкіна, В.Єфімова, Г.Каменської, А.Ковлера, М.Марченка, А. Міграняна, С.Рябова, В.Селіванова, Б.Страшуна, В.Четверніна, В.Чіркїна, Л.Ентїна. Доступними для наукової громадськості та широкого загалу стали праці західних політологів і державознавців Ф.Ардана, Р.Даля, Р.Дарендорфа, Ж.Зіллера, Ф.Каррі, А.Лїйпхарта, К.Поппера, Д.Себайна, Б.Сїгана, А.Токвіля, Т.Торсона. Значний внесок у розроблення цієї проблематики зробили А.Бїлоус, І.Варзар, Ю.Древаль, В.Журавський, А.Заєць, А.Колодїй, М.Томенко та ін. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні, зокрема його представницьких органів, досліджували Б.Андресюк, В.Горбатенко, П.Любченко, В.Медведчук, Т.Смірнова. Аналізу еволюції наявних в Україні виборчих систем, спроб їх модернізації присвячені праці Р.Балабана та М.Ставнічук [494, с. 100].

Проте в зазначених та інших працях основна увага придїлялась з'ясуванню ролі представницьких органів у політичному житті та системі органів державної влади, їх взаємовідносинам з іншими гілками влади та розподїлу повноважень між ними. Поза увагою дослідників залишалось місцеве самоврядування з позиції його правотворчості, що свідчить про необхідність подальшого розроблення теорії муніципальної правотворчості.

Важливо усвідомлювати, що саме сприйняття місцевого самоврядування як правової категорії можна розглядати не раніше XVII столїття, але з погляду на явище, пов'язане із здійсненням окремих самоврядних функцій, життям спільнот нас цікавить період Київській Русі, що існувала впродовж IX-XIII столїть. Треба зазначити, що і нині тривають дискусії щодо державного устрою Київської Русі. На теперішній час переважає думка, що Давньоруська держава

була федерацією зі специфічною системою наслідування влади, розвиненими елементами самоврядування, у якій адміністративно-територіальними одиницями були міста як центри земель, погости та села [494, с. 94]. Княжу добу пов'язують із військово-адміністративними функціями князя, що на засадах військової демократії [224, с. 37] здійснював управління певною територією. У князя був княжий двір, який, окрім господарських функцій, виконував державні. До княжого двору входили дворецький, печатник, ключники та тіуни. Вони виконували судові та адміністративні функції як княжі судді й намісники. Серед княжих урядовців особливо вирізнялися «тисяцькі» або, як їх часто називали, воєводи. Вони виконували військово-адміністративні функції і часто були намісниками князя на певній території [494, с. 94].

Уся територія держави – Велике князівство – поділялася на князівства (землі), а ті, у свою чергу, – на уділи [224, с. 43].

Найбільш відомими низовими формами місцевої демократії часів Київської Русі були віче (переважно міські) та збори (сходи) верв (жителів кількох сіл чи інших населених пунктів) [98] на яких вирішувались важливі господарські, військові інші питання.

Урядувати в уділах князь призначав своїх синів або довірених осіб – посадників, яким належала військова, адміністративна та судова влада на місцях. Вони підпорядковувалися Великому князю Київському й «вірою і правдою» виконували його волю [224, с. 43]. Таким чином функціонувала родова порука в управлінні землями. Великий князь наділяв землею синів, створюючи в такий спосіб систему удільного землеволодіння.

За врядування княгині Ольги (945–964 рр.), а пізніше князя Володимира Святославовича (980–1015 рр.) було здійснено адміністративну реформу щодо централізації Київської Русі, ліквідовано місцеву автономію удільних князів.

Представницьким та водночас виконавчим органом вічових міст Русі була так звана міська рада, що складалася з купців та представників духовенства

[391, с. 39]. Оскільки віче збиралося рідко, міська рада підміняла його, звичайно діяла разом з князем, а іноді вступала з ним в суперечки, виганяла його і ненадовго залишалася в місті єдиним органом [171, с. 36]. З часом формування та зростання феодального землеволодіння в Київській Русі посилювало роль боярської ради в управлінні державою, вона фактично перетворюється з органу суспільного самоврядування на державний орган. Боярська рада керувалась звичаєвим правом. Засідання боярських рад, зазвичай, відбувалися у княжому палаці. І хоч князь не мав обов'язку скликати раду, додержуватися її повноти і навіть виконувати її рішення, зазвичай для князя рада була важливим дорадницьким органом [120, с. 83].

Особливість національної історії полягає в постійній зацікавленості сусідніх держав у розширенні свого впливу на українську територію. Уже починаючи з середини XIV ст. українські землі починають поступово входити до Польської та Литовської держав.

У цей період удільні руські князівства зберегли за собою автономію і фактично були напівсамостійними, що протривало до укладення Кревської Унії 1385 року та поступального зміцнення влади Великого князя Литовського. Починаючи з XIII ст. із Німеччини через Польщу прийшло «Магдебурзьке право», джерелом якого було «Саксонське дзеркало», поширились практика міських судів і діяльність органів управління міста Магдебург [494, с. 95].

З розвитком магдебурзького права, становим поділом та укріпленням купецького прошарку, створювались та поширювались форми місцевого самоврядування як феодальні міські республіки. Закономірно, що таких державоподібних форм набули міста в тих країнах, де розвивались ремісничі цехи, поширювався міський спосіб життя, а саме – в Італії, Німеччині, Франції, Іспанії. Внутрішнє міське управління в країнах Західної Європи, пов'язаних історично з традиціями управління, ведення справ з часів Римської імперії, на початку середніх віків традиційно проходили рецепцію інститутів античного

Риму. У містах існували дорадчі ради (з місцевої аристократії, привілейованих громадян, міського патриціату) і консули, що були наділені виконавчою владою й обиралися іноді довічно [194, с. 56].

Українські землі, попри те, що не входили до складу Римської імперії, не стали виключенням з цього правила. Тут, з XIV ст. починає діяти магдебурзьке право, яке передбачало в тому числі виборність міської адміністрації та суду. Його сутність полягала в тому, що міське населення отримувало свободу від юрисдикції урядових адміністрацій, таких як феодала, намісники, і інші, і отримувало можливість самостійного управління на корпоративній основі. Громаду складали міщани, тобто мешканці міста, але лише ті, які проживали поза межами території, яка належала єпископу чи князю [194, с. 60].

Простий розрахунок на врахування громадських інтересів, універсальність магдебурзького права та духовна спорідненість українців з європейською культурою об'єктивно зумовили його поширення в Україні у всіх сферах суспільного життя. Його проникнення в управління місцевими справами відбувалося паралельно зі збереженням і розвитком традицій українського звичаєвого права. Поряд із цим слід вказати й на окремі випадки особливого польського та німецького впливу на території, зокрема, Великого Князівства Литовського. Це позначалось передусім на обмеженні вольностей магдебурзького права.

Сянок став першим містом, яке отримало магдебурзьке право у 1339 році. У тому ж році останній галицький князь Юрій-Болеслав надав місту Сянок привілей на магдебурзьке право. З того часу майже всі міста Галицько-Руської землі, які потрапили під польське володарювання, отримали привілей на магдебурзьке право від королів. Ця практика розпочалася зі Львова у 1356 році, а потім охопила Кам'янець-Подільський (1374 р.), Стрий і Володимир-Волинський (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Снятин (1442 р.) та інші міста [176; 292; 137, с. 152-153].

Типовою ланкою в системі органів міського самоврядування (магістратів) того часу були ради - представницькі органи та лави - органи судової влади, що розглядали кримінальні справи. Очолював раду один або два бургомістри, посади яких були обраними. Зокрема вони обиралися колегіями радників. Лаву очолював в'їт, призначуваний королем, хоча в окремих містах, наприклад у Києві, дозволялось його обирати. При цьому в'їт вважався найвищою посадовою особою в місті.

Паралельно на Запорізькій Січі, що виникла в середині XVI ст., формувалось військово-адміністративне самоврядування, що включало діяльність військової ради, владу старшин, що здійснювали військову, адміністративну й духовну владу та курінних атаманів. Пізніше утворились козацькі полки та сотні, що одночасно слугували і органами управління й адміністративно-територіальними одиницями. В цей час система органів публічної влади була складена з трьох рівнів: генерального, полкового і сотенного. Генеральний уряд включав гетьмана і генерального старшину. Полковий уряд складався з полкової ради, яка обирала полкову і сотенну старшину. У сотнях владу здійснював сотник і його помічники. У містах управляли міські старшини, а в селах – сільські отамани. У деяких містах владу здійснювали магістрати [98, с. 227-237].

Таким чином, в часи існування Української козацької держави домінував полково-сотенний устрій (XVII–XVIII ст.), за якого полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і мали військово-адміністративне самоврядування. Останнім етапом трансформації цієї системи були прийняті на емігрантській козацькій раді в Бендерах в 1710 р. «Пакти і Конституції законів та вольностей війська Запорізького» [86, с. 18], які фіксували панівне положення в державі представницьких інститутів влади, і насамперед Генеральної Ради, що формувалася на основі загального виборчого права.

У 1565 – 1566 рр. було проведено сеймову реформу, яка ставила перед собою цілі удосконалення механізму і порядку сеймової роботи та наближення органів державної влади і управління великого князівства Литовського до органів Польської держави напередодні створення Речі Посполитої [391, с. 47-51]. Віленський привілей поділив територію Великого князівства Литовського на тридцять судових повітів. Після проведення судової реформи 1566 року було впроваджено нововведення й до адміністративно-територіального устрою держави. Було додано п'ять нових воєводств, три з яких - Київське, Волинське та Брацлавське - знаходились на українських землях [160]. Віленський сейм 1564 – 1565 рр. реорганізував місцеве управління на українських землях і наблизив його за формою та структурою до системи, наявної в польському королівстві. Поділ на воєводства і повіти дозволив вибудувати нижню ланку вальних сеймів – повітові сеймики. Сеймики стали представницькими становими органами окремих земель, на яких сейми проходили у формі зібрань. Після приєднання українських земель до Королівства Польського було встановлено поділ території на воєводства, повіти та землі [392, с 47-51].

Викликає увагу самоврядний уклад міського населення на українських територіях часів Середньовіччя, яке здебільшого об'єднувалося в цехи: будівельників, зброярів, шевців, лікарів, тощо. Кожний цех діяв на підставі статуту, мав свої органи управління, суд. У цей час, як слушно зазначає В.Кіселичник, «осередням розвитку і захисту національної ідентичності та духовності українського народу виступав такий різновид об'єднань як братства. Перші братства виникли, починаючи з XIV ст., як об'єднання вірян певної парафії і ставили перед собою здебільшого релігійно-благодійну мету: дбали про храми, підтримували бідних, вдів та сиріт, влаштовували недільні обіди тощо. Згодом, у відповідь на посилення політичного і релігійного гніту, братства в Україні піднялися до статусу справжніх центрів не лише культурної та соціальної, але й політичної консолідації суспільства» [198, с. 82]. В.

Кіселичник, з посиланням на В.М. Нічик, звертає увагу на той факт, що «братства прагнули стати органами самоврядування в умовах політичного й конфесіонального іноземного гноблення. Це були вельми демократичні організації, до них входили насамперед ремісники, купці, урядовці магістратів, міський простолюду, нижче і середнє православне духівництво, а також патріотично настроєні православні шляхтичі. У братствах – навколо їхніх шкіл і друкарень – гуртувалися представники інтелігентних професій: учителі, вчені, письменники, митці. Вони формували і розвивали ідеологію третього стану, який піднімався на боротьбу проти феодального, національного і релігійного гноблення» [198, с. 83].

М. Баймуратов звертає увагу на структурну організацію братства, яка була простою: невелика кількість членів (20 – 50 осіб), щомісячні збори членів братства, щорічні вибори керівників братства – старших братів, чітке ведення документації [91, с. 65]. Мережа братств вкривала всю Україну від Любліна до Новгород-Сіверського. Вони діяли в Ярославлі, Перемишлі, Бересті, Острозі, Замості, Львові, Луцьку, Рогатині, Шаргороді, Вінниці і багатьох інших містах України, створюючи тонку, але дуже насичену і впливову «плівку» демократії і духовності. Братства почали заходи, щоб добути українським міщанам повні права в місті, провадили процеси з магістратами, вносили відклики до вищих судів, висилали посольства до королів, високо підняли рівень освіти, кинули в маси ідею самопомочі й організації, спинили денаціоналізацію міст [450, с. 151].

Після такого сплеску магдебурзького права, розвитку братерських об'єднань, історико-політичні процеси радикально змінили ситуацію, зокрема після Переяславської ради 1654 р. на території України поширюються русифікаторські процеси на фоні поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування.

Уже з 1722 р. в Україні було запроваджено так звану комендантську систему, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів

місцевого самоврядування з боку російських комендантів. У 1764 р. ліквідовано гетьманство, а наступного року козаків на Слобожанщині позбавили самоврядування. У 1766 році Катерина II з метою посилення процесів централізації, видала Маніфест щодо створення комісії з обговорення місцевих потреб. Дворяни обирали в комісію від кожного повіту по одному депутату, міські мешканці – по одному від міста, інші – по одному від своєї провінції. З'явилися ще два важливих законодавчих акти – «Положення про губернії» і «Жалувана грамота містам Російської імперії» (Міське Положення) [136, с. 84-88]. На думку М. Баймуратова, «Жалувана грамота містам» (1785 р.), виокремлюючи як юридичну особу міську громаду та міську думу, практично завершує процес уніфікації міського управління (самоврядування) і готує умови для скасування дії Магдебурзького права в українських містах (1831 рік, для Києва – 1835 р.) [72, с. 65]. Згідно із цими актами міська громада обирала Думу, яка із свого складу формувала так звану «шестигласну» думу, що складалася з міського голови та шести гласних (по одному від кожного з 6 майнових станів) для вирішення поточних питань. На практиці відбувалось поступове скорочення повноважень органів, адже поліція їм не підпорядковувалася, податкова справа була в руках держави, суд залежав від державної адміністрації. Міське самоврядування вирішувало лише питання благоустрою, розвитку торгівлі, захисту станових прав та привілеїв [91, с.3].

У 1775 р. було ліквідовано Запорізьку Січ, а в 1781 р. на українських землях під владою російської імперії було ліквідовано полково-сотенний устрій. У 1783 р. магістратські та ратушні суди замінено на суди загальноросійської судової системи; при цьому скасовувався полково-сотенний устрій. Починаючи з 1785 р. запроваджено нові станові органи міського самоврядування – міські думи, отже, процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком остаточно завершився [494, с. 97-98].

Натомість уся територія була поділена на три губернії: Київську, Чернігівську та Новгород-Сіверську, які разом становили Малоросійське генерал-губернаторство. У губерніях вводились загальноросійські адміністративні та судові установи. Кожна губернія поділялася на повіти. Відповідно до «Положення про губернії» імператриці Катерини II обґрунтовувалась чисельність населення на адміністративно-територіальних рівнях: губернія - 300-400 тис. душ, повіт - 20-30 тис. душ [392, с. 46].

Цікаво, що у 1796 р. імператор Павло I навіяний реформаторськими ідеями спробував поновити наявну раніше структуру управління в Україні, але відродити Магдебурзьке право вже не вдалося, що призвело до його офіційної відміни з 1831 по 1843 рр. та формування органів місцевого самоврядування за загальноімперським зразком. У 1838 р. Микола I запровадив місцеве станове самоврядування для державних селян та вільних трудівників [402].

У XIX – на початку XX ст. процеси централізації влади ще більш зміцнилися. В Україні регіональне самоврядування на загальноімперських засадах було впроваджено після здійснення земської реформи Олександром II в 1864 році. Ця реформа призвела до створення представницьких органів місцевого самоврядування на рівні губерній, які отримали назву губернських земських зборів [139, с. 52]. Органи місцевого самоврядування обиралися за куріальною системою, в якій брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці з повітів, купці і власники нерухомості в містах, а також селяни [139, с. 52]. Натомість земські збори обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а контроль за діяльністю земств здійснював губернатор [139, с. 53].

Як зазначає В.П. Грובה, «масштабну реформу міського самоврядування російсько-імперського «великодержавного» зразка було здійснено у 1870 р. 16 червня 1870 р. було прийняте Містове Положення Олександра II. Згідно з ним виборче право (активне і пасивне) надавалося кожному жителю міста, якщо він

був російським підданим віком від 25 років та володів у межах міста будь-яким нерухомим майном. Нове Земське Положення фактично не мало зв'язку з ідеєю самоврядування в її концептуально-філософському фундаментальному сенсі. Воно позбавляло виборчого права духовенство, селянство, товариства, селян, які володіють у волості приватною землею, власників торгових, промислових установ, а також євреїв. Фактично, принцип виборності управ було знищено. У 1892 р. Містове Положення значно скоротило виборче право для жителів міст, що призвело до зменшення числа виборців у 6-8 разів» [139, с. 54].

У свою чергу, В.В. Заблоцький, аналізуючи систему земств на землях російської імперії, зазначав «уведені реформою «зверху» земства так і не стали справжнім місцевим самоврядуванням». Розвиваючи думку, автор зазначає, що фактично у московському царстві відсутнє місцеве чи муніципальне самоврядування. Їхня відсутність була очевидною аж до середини ХІХ століття, як вказано в енциклопедіях та наукових публікаціях. Міста були суворо контрольовані центральною владою, і місцеві громади здебільшого отримували від московського уряду лише право самоврядування в межах традиційних звичаїв без додаткової регламентації, відомої як «старочеркаської обидність» [164, с. 189].

Важливо зазначити, що розвиток місцевого самоврядування на українських землях визначався країнами, до складу яких вони входили в різні історичні періоди (Польщі, Австрії тощо).

На західноукраїнських землях, які опинились у складі Австро-Угорської імперії, було встановлено австрійську систему управління та адміністративно-територіального поділу земель. Як зазначає Безверхнюк Т.М., «Галичина мала статус коронної землі – королівство Галичини і Лодомерії. Воно поділялося на вісімнадцять і п'ятдесят дев'ять дистриктів. Очолював королівство призначений імператором губернатор, якому підпорядковувалось “губернське присутствіє” у Львові. Особливе управління існувало на фільваркових територіях, де їх

господарі управляли через призначених ними урядовців – війтів. Після 1846 р. територію Галичини було поділено на 74 повіти, які очолювали окружні старости. Буковина так само мала статус коронної землі – герцогство Буковина, яке поділялося на 8 повітів. Закарпаття поділялося на жупи та комітати» [99, с. 30].

05 березня 1862 року був ухвалений Державний закон про місцеве самоврядування. На його основі 12 серпня 1866 року був прийнятий Закон «Про устрій громади і громадську виборчу ординацію», який гарантував селам, містечкам і містам право на місцеве самоврядування. Крім того, були прийняті закони «Про громадський закон» для 30 більших міст» 13 березня 1889 року та для менших міст, містечок і більших громад 03 липня 1896 року [222, с. 91]. Відповідно до цих актів міста, які мали понад 3000 мешканців, мали право формувати органи міського самоврядування – міську раду і міську управу.

З позиції розвитку муніципальної правотворчості цей період української історії викликає особливий інтерес. С. О. Семко у своїй дисертації «Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування» звертає увагу саме на розробку локальних нормативно-правових актів, спрямованих на посилення самоорганізації міської громади в м. Львів. Так, авторка, з посиланням на І. Когута, вказує, що протягом 1865 р. міською радою було розроблено, а 26 березня 1866 р. остаточно схвалено проєкт статуту міста, однак лише 14 жовтня 1870 р. статут м. Львова був стверджений монархом [391, с. 219]. Таким чином, з огляду на вимоги до розробки статуту міста легалізація цього важливого установчого документа залежала від волі монарха.

С. О. Семко, опрацювавши Статут королівського столичного м. Львова [198, с. 82], звертає увагу на особливості самоврядної діяльності міста. Так, згідно зі статутом 1870 року міська рада складалася зі 100 депутатів, обраних громадою, які працювали на безоплатній основі. Статут встановлював обов'язок

присутності на засіданні депутатів. Засідання за статутом поділялися на звичайні та надзвичайні, відкриті і закриті (на вимогу 10 депутатів засідання могло бути оголошене закритим). Статут встановлював, що депутати не обов'язково повинні були бути попередженими про засідання, але зобов'язані були на нього прибути. Мінімальна кількість засідань, яка мала бути проведена протягом року, статутом не встановлювалася. Надзвичайні засідання скликалися президентом міста чи його заступником, зокрема, на вимогу чотирьох депутатів. Для прийняття рішення встановлювався кворум – 40 депутатів. Рішення приймалися відкритим голосуванням (за винятком призначень на посади) простою більшістю голосів. Головував на засіданнях президент міста, який обирався радою зі свого складу, чи віце-президент, який обирався в тому ж порядку, як і президент, головуючий відкривав та закривав засідання та керував (організовував) дебатами. Головуючий не брав участі в голосуванні і в разі розподілу голосів порівну пропозиція вважалася неприйнятною. Статутом передбачалася можливість відкритого та закритого голосування. Окремий параграф статуту приділявся протоколу засідань: визначалося, що його підписують головуючий та два уповноважені радою депутати [198, с. 82].

С. О. Семко також звертає увагу на інший важливий документ щодо роботи міської ради Львова цього періоду, зокрема Регламент ради королівського столичного міста Львова, ухвалений 13 вересня 1872 року. Цим документом було передбачено: функціонування Президії міської ради (до якої входять президент, перший віце-президент, за результатами жеребкування два розпорядники (обираються секціями зі свого складу і слідкують за порядком під час засідань, реєструють виступаючих та відсутніх тощо) та секретар); ведення протоколів засідань секретарем ради чи його заступником; реєстрацію вхідної документації ради, облік нерозглянутих справ, впорядкування архіву ради; підготовку протоколів і списків, передбачених регламентом; здійснення контролю над виконанням друкарнею чи літографією робіт, що призначаються

для ради; періодичність проведення засідань ради (раз на два тижні, кожен другий четвер (за винятком свят), о шостій годині); скликання надзвичайних сесій (за пропозицією секції або на пропозицію не менше 4-х депутатів); порядок попередження депутатів (за два дні) про проведення та підготовку порядку денного засідання; надання їм порядку денного; порядку ухвалення протоколу засідання (кожне засідання згідно з регламентом починається ухваленням протоколу попереднього); право депутата на початку засідання, після затвердження протоколу, звертатися із запитами, що стосуються інтересів громади, до президента, керівників служб магістрату, доповідачів та керівників секцій та спеціальних комісій; порядок розгляду пропозицій депутатів (після їх підтримки мінімум п'ятьма депутатами, вони мають бути оголошені на засіданні ради і нею передаватись на розгляд відповідних комісій чи секцій); порядок обговорення питань після їх попереднього розгляду в секціях чи постійних комісіях або в комісіях, спеціально визначених радою; порядок запису на виступи, процес обговорення рішень, голосування, можливість заслуховування на засіданні громадян із поясненнями щодо певного питання, закріплює вимоги до змісту протоколу засідання тощо [391, с. 47-50]. Такий ґрунтовний підхід до регламентної діяльності міської ради Львова свідчить про якість самоврядних та правотворчих процесів, розвиток організаційних форм діяльності представницьких органів у місті в цей час.

На початку ХХ століття в короткий період існування української державності було здійснено спробу побудувати систему місцевого самоврядування незалежними українськими урядами (Генеральним Секретаріатом, Гетьманатом, Директорією). Від ініціативи Центральної Ради проводити губернські та повітові національні з'їзди, запровадити Ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, комісарів (згодом старост) до часів Української Держави гетьмана П. Скоропадського, коли розбудовувалась «сильна» місцева адміністрація, але поряд із цим ідея самоуправління

реалізувалася шляхом створення організацій, які захищали права міських дум – «Спілки міст північної України», «Ради представників великих міст України». Ідеї системи вільної спілки вільних громад початку ХХ ст. здобули свого розвитку в державотворчих ідеях таких мислителів, як Георгій Андрузький, Микола Драгоманов, Михайло Грушевський та ін.

Відомий вчений та громадський діяч М. Драгоманов у праці «Вільний союз» – «Вільна спілка» запропонував конституційний проєкт перетворення російської імперії на децентралізовану державу, згідно з яким росія поділялася на 23 області (області, у свою чергу, поділялися на повіти, а повіти – на волості), з них 5 в Україні. На створюваних адміністративних територіях формувалася система місцевого самоврядування, що складалася з общинно-громадського (сільського та міського), волосного, повітового та обласного [494, с. 101-102]. Якоюсь мірою ідеологами формування та функціонування представницьких органів влади були також Б. Кістяківський та М. Грушевський. У подальшому проєкт політико-соціальної програми «Вольний союз – вільна спілка» Миколи Драгоманова вплинув на Проєкт закону Центральної Ради «Про владу на місцях і місцеве самоврядування», Конституцію УНР, що у ст. 5 надавала землям, волостям і громадам права широкого самоврядування.

У політичній системі України, що тяжіла до ідеї народоправства, виявлялись дві доволі самостійні течії, які цілком відповідали двом загальноєвропейським тенденціям – ліберальній та демократичній. Перша тенденція, яку в Україні репрезентували М. Драгоманов та Б. Кістяківський, передбачала захист природних прав громадян, вважаючи створені на принципах рівності та загальності представницькі інститути обов'язковим засобом досягнення окресленої мети. Друга тенденція, найяскравішим представником якої був М. Грушевський, тяжіла до суто демократичних принципів –

розширення участі народу в управлінні суспільством та відповідності складу репрезентації загальним інтересам народу [138, с. 38-57].

Водночас політична думка України знала й інші, не такі демократичні підходи до реалізації ідеї представництва. Насамперед до них належать проекти конституції професорів О.Дністрянського та О.Ейхельмана, створені відповідно для ЗУНР та УНР. Проект конституції С.Дністрянського загалом розроблений у дусі концепції М.Драгоманова (якщо не враховувати запропоновану систему куріальних округів), хоча в ньому не так виразно розставлено політичні акценти. Інша паралель із проектом М.Драгоманова простежується у проекті конституції О.Ейхельмана, в основу якої було покладено федеративний принцип побудови української держави. Проте державна конструкція в ньому будується не «знизу» – від громад до федерації, а «згори» – від центральної державної влади через землі до громад [138, с. 53].

Власне бачення проблеми представництва висловлювали й українські державники-«монархісти». Зокрема, автор концепції «трудової монархії» В.Липинський наполягав на необхідності існування національної аристократії, вважаючи її політичним інститутом, спроможним якнайкраще представляти інтереси народу, узгоджувати та захищати їх. Саме це положення дає підстави класифікувати концепцію В.Липинського як плюралістичну (хоча й не плюралістичної демократії) і звертатися до неї при дослідженні проблеми представництва. Проте недемократичний підхід до розгляду ідеї представництва не характерний для української політичної думки [18, с. 106]. Її традицією сміливо можна назвати наполегливе обстоювання українськими мислителями необхідності формування представницьких інститутів влади, що відрізняються лише назвою, компетенцією та організацією виборчого процесу їх комплектування [493, с. 107-108].

У період української революції 1917–1920 рр. адміністративно-територіальний устрій істотно не змінився, залишаючи поділ території на

губернії, повіти та волості. За часів Центральної Ради було прийнято закон «Про поділ України на землі», згідно з яким передбачалося ліквідувати губернії та утворити 32 землі [494, с. 103]. На жаль, цей закон не набув практичної реалізації. За Проектом Конституції УНР передбачалась трирівнева система територіального устрою України, децентралізація управління та місцеве самоврядування з широкими правами; вперше в історії України запроваджувалася посада Президента, на яку було обрано М.Грушевського; вищим органом влади повинні були стати Всенародні збори УНР, які мали формувати органи виконавчої та судової гілок влади; вища виконавча влада переходила до Рад Народних Міністрів; місцеве самоврядування повинні були представляти виборні Ради й управи громад, волостей та земель [221, с. 183]. На жаль, цей закон не набув практичної реалізації.

Директорія, проголошуючи правовий статус правонаступниці УНР у Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» оголосила спосіб здійснення місцевого самоврядування на основі взаємодії місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників та комісарів. На виконання наведеного створювались повітові та губернські конгреси трудового народу, губернські та повітові організаційні комісії як постійні органи управління. Повітові конгреси формувалися з уповноважених від селянських сходів - по одному уповноваженому від села з населенням у 500-2000 мешканців та по два уповноважених від сіл із більшим населенням [434, с. 82]. Делегати конгресів від робітників конкретної місцевості отримували від 10 до 30 відсотків місць, представники трудової інтелігенції - від 10 до 20 відсотків залежно від частки згаданих верств серед населення місцевості [434, с. 82]. Губернські конгреси формувалися із представників від селянських сходів (по одному від волості) та представників інших соціальних груп залежно від їх частки серед населення [434, с. 82]. Місцеві конгреси виконували такі важливі суспільно-політичні функції, як боротьба з контрреволюцією й анархією, керівництво міліцією,

політичний контроль над місцевим самоврядуванням, процесом висування кандидатур на посади у вищі органи влади, а також розслідування зловживань гетьманського уряду. Правовою основою діяльності місцевих комісарів стала Інструкція МВС «Про тимчасову організацію влади на місцях» (24 червня 1919 р.), відповідно до якої устанавлювалася структура й визначались особливості підпорядкування територіальних (місцевих) комісарів.

Отже, адміністративно-політичний устрій в Україні за часів Директорії розвивався досить суперечливо, реалізуючи ідею надання трудовим радам форми одночасно органів місцевої державної влади і самоврядування. Очевидно, що історичні особливості того часу не дозволили створити відмінну від запропонованої Гетьманатом губерньсько-повітової моделі. Адже, попри те, що Директорія у своєму першому політико-правовому документі - Декларації (26 грудня 1918 р.) - оголосила про знищення гетьманського режиму та його місцевих органів, адміністративно-політичний устрій Директорії УНР розвивався на основі попередньої моделі.

Інший підхід набув свого розвитку після утворення ЗУНР у 1918 р. До 1939 р. у Східній Галичині воно існувало за австрійською системою, на Волині – за моделлю російської земської реформи 1864 р., у Буковині до 1940р. панувала румунська система місцевого самоврядування, а в Закарпатті у 1920-1938 рр. у межах Чехословаччини проголошена крайова автономія, яка б повинна гарантувати йому власну систему місцевого самоврядування [98, с. 227-237].

Після встановлення на українських землях радянської влади місцеве самоврядування мало декларативний характер та практично припинило свою діяльність. Так, за Конституцією УРСР 1919 р. місцевими органами влади в селах та містах були ради, а у волостях, повітах і губерніях - з'їзди рад та обрані ними виконавчі комітети. Конституція УРСР 1937 р. перетворила ради на

представницькі органи на всіх рівнях, а Конституцією 1978 р. було закріплено принцип єдності системи рад як органів державної влади [98, с. 227-237].

При Радах різних рівнів створювались за галузевим або функціональним принципом секції та комісії, які відповідали за питання у сфері промисловості, фінансів, харчової галузі, регулювання праці, агітаційної роботи тощо [178, с. 34-35].

У 1921 році Президія ВУЦВК прийняла Постанову, яка передбачала регулярні перевибори Рад та скликання з'їздів Рад у визначені терміни кожні 6 місяців [33, с.52]. На додаток до цього, 30 березня 1921 року ВУЦВК затвердила Інструкції «Про секції міських Рад» та Інструкцію «Про права і обов'язки членів міськради». Секції формувались не лише міськими та районними в містах Радами, але й сільськими Радами [178, с. 34-35]. 26 січня 1922 року була прийнята Постанова ВУЦВК «Положення про Ради губернських, повітових і заштатних міст і селищ міського типу», яка стала основою для розвитку секцій у складі місцевих Рад різних рівнів [154, с. 34-35]. Важливо відзначити, що основною організаційною формою роботи секцій були пленарні засідання, які проводились один раз на тиждень поза робочим часом, визначаючи день тижня та час проведення засідань. Відомо, що на кожне засідання Бюро відповідної секції готувало порядок денний [178, с. 34-35].

С.О. Семко, досліджуючи історії самоорганізації населення, виокремлює такі основні періоди їх розвитку:

1. У кінці 1920-х - 1940-х роках територіальні депутатські групи вкладали основи радянської моделі самоврядування на рівні будинок - вулиця - квартал - мікрорайон.

2. У 1950-ті роки виникли комітети сприяння експлуатації будівель при домоуправліннях, що відображало повоєнний процес відновлення органів територіального самоврядування.

3. У період з 1960 по 1980 роки домові, вуличні та квартальні громадські комітети самодіяльності населення стали поширеною формою громадського самоврядування, яка мала значний потенціал для поліпшення умов життя мешканців і вирішення багатьох їхніх проблем. Проте, через недоліки адміністративно-командної системи ця форма самоврядування не могла ефективно функціонувати.

4. На наступному етапі виникли органи територіального громадського самоврядування, такі як Ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, селищні і сільські комітети. Відбувалася боротьба за реальне самоуправління, що включала стихійне виникнення Рад і комітетів самоврядування населення, невизначеність їхнього правового статусу, конфлікти з місцевими компартійними органами, виконкомами міськрад та жеками. Після прийняття Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» у квітні 1990 року відбулося збільшення кількості комітетів, розширення їхніх функцій та географії діяльності у кінці 1980-х - на початку 1990-х роках. [391, с. 57].

Примітно, що в 1941–1944 рр. німецька влада на окупованих землях утворила органи самоврядування. Управи існували на рівні районів, міст та сіл, керовані міськими головами, бургомістрами та старостами. Вони займалися господарськими справами, мали власний бюджет та формально підпорядковану поліцію.

У післявоєнний період місцеві органи влади розвивались у контексті відомої тези «Влада в Українській РСР будується по лінії Рад», що врешті-решт закріпила Конституція УРСР 1978 року. Проте, як зазначає І.В. Костенок, у радянський період інститут «місцевого самоврядування» як форма самоорганізації територіальних громад не розвивався, а термін «місцеве самоврядування» був вилучений з ужитку. Це чітко простежується в положеннях законодавчих актів УРСР. Зокрема, у законах Української РСР «Про сільську Раду народних

депутатів Української РСР» від 02.07.1968 (у редакції від 13.12.1979), «Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР» від 15.07.1971 (у редакції від 13.12.1979), «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» від 15.07.1971 (у редакції від 13.12.1979), «Про обласну Раду народних депутатів Української РСР» від 31.10.1980.

Об'єднувальною підставою тогочасної системи рад була монополія єдиної офіційної політичної партії. Радянська правова наука того періоду в основу покладала також положення про те, що місцеві Ради «втілюють суверенітет усього народу». Мало того, як частини верховної влади, ці органи, окрім здійснення власних повноважень, були ще провідниками загальнодержавних інтересів [220, с. 132-133].

Конституційно-правові акти, що діяли на території Української РСР, містили дещо суперечливі з теперішніх позицій положення, де закріплювалась політико-правова природа рад. Так, у ст. 124 Конституції УРСР 1978 року зазначалось, що рада є «органом державної влади», у той час як у першому абзаці спільної Постанови ЦК КПРС та Кабінету Міністрів СРСР «Про заходи по подальшому підвищенню ролі і посиленню відповідальності Рад народних депутатів за прискорення соціально-економічного розвитку...» від 25 липня 1986 р., яка була прийнята в розвиток законодавства про ради, зазначалось, що рада є «головною ланкою... самоврядування народу» [220, с. 132-133].

Верховна Рада УРСР 07 грудня 1990 р. прийняла Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Цей Закон визначав засади місцевого самоврядування – «основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоуправління, а також форм безпосередньої демократії...». Органи місцевого самоврядування визнавались одночасно державними органами. У ст. 2 Закону визнавалось, що система місцевого самоврядування включає сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради

народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування. Закон надавав вагомість місцевому самоврядуванню передусім рівня населених пунктів, а не районів та областей. Стаття 1 Закону декларувала: «Базовим рівнем місцевого самоврядування є сільради, селища міського типу, міста». Закон не передбачав окремо посаду голови виконкому, а голова ради ставав одночасно головою виконкому [339]. Після нетривалого періоду «розподілу влад» на рівні самоврядування ніхто й ніколи не порушував питання про повернення до цієї «двоголової» моделі.

Період перебудови, що розпочався наприкінці 1980-х років та ознаменувався спробами адаптації ліберальних ідей до радянських управлінських практик, суттєво не змінив ситуації у сфері місцевого самоврядування. У цей період у СРСР було опубліковано переклад Європейської хартії місцевого самоврядування, однак він був кон'юнктурним та неповним, оскільки розкривав не всі аспекти її об'єктів («місцевий уряд», «місцеве управління», «місцеве самоврядування») та торкався лише прийнятних для поглядів партійного керівництва аспектів, адже продовжувала діяти ст. 6 Конституції СРСР про керівну роль КПРС [220, с. 132-133].

Датою завершення радянського періоду у формуванні політики місцевого самоврядування можна вважати 9 квітня 1990 року, коли було прийнято Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» [323]. Цим Законом місцеве самоврядування вперше визнавалося як самоорганізація громадян із метою вирішення безпосередньо або через органи, що ними обираються, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів та відповідної матеріальної і фінансової бази. Місцеві Ради отримали можливість створювати спільні підприємства, засновувати позабюджетні фонди. У процесах «перебудови» їм відводилася особлива роль - безпосереднє вирішення питань, що торкалися якості життя відповідних регіонів.

У липні 1991 року було прийнято Закон «Про місцеве самоврядування в СРСР» [335], що зберіг підпорядкованість виконавчих органів по вертикалі, але надав відому самостійність місцевим представницьким органам, функції яких стали близькими до функцій земських дум і зборів. На перший погляд, це було істотним кроком уперед, але Верховна Рада СРСР знову зробила помилку союзного парламенту, законодавчо не розмежувавши компетенції між районними міськими Радами і адміністраціями, які визначалися тепер як органи місцевого самоврядування. Саме тому економічна основа місцевого самоврядування – муніципальна власність - так і не змогла сформуватися.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 року і прийняття закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 07 грудня 1990 року [339].

Радянська система влади не була представницькою, тим більше демократичною, оскільки Ради всіх рівнів формувалися шляхом безальтернативних виборів. Фактично закріплений статтею 6 Конституції СРСР принцип однопартійності перетворював Ради на фіктивні владні органи, підпорядковані одній – Комуністичній партії. Більше того, сама система всевладдя Рад була інституціональним запереченням принципу поділу влади, а ієрархічна побудова системи Рад перешкоджала розвитку місцевого самоврядування. Першочерговим завданням на шляху формування демократичної представницької системи в Україні стали «розмежування» законодавчої та виконавчої гілок влади та створення владної горизонталі, розроблення демократичної системи альтернативних виборів, ліквідація ієрархічної вертикалі системи Рад та створення представницької системи місцевого самоврядування [125, с. 11].

Отже, можна виділити п'ять основних етапів генезису регулювання організаційних форм самоврядних представницьких органів на території України:

1. Етап від найдавніших часів до XV ст. – регулювання організаційних форм роботи самоврядних органів переважно звичаєвим правом.

2. Етап XVI-XVII ст. – розвиток нормативної регламентації організаційних форм роботи органів самоврядування.

3. Етап XVIII-початок XX ст. – детальна регламентація процедури діяльності представницьких органів місцевого самоврядування як складова загальної тенденції поступової демократизації управлінських процесів у суспільстві.

4. Етап початок XX ст. – кінець XX ст. – радянський період регулювання організаційних форм роботи місцевих органів влади з метою забезпечення централізації управління у процесі розбудови соціалістичної держави.

5. Етап кінець XX ст. – донині – етап критичного переосмислення та розвитку правового регулювання організаційних форм роботи представницьких органів місцевого самоврядування з метою підвищення їх ефективності функціонування у процесі вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальних громад.

Дослідження історичних факторів формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення для визначення сучасного стану організації діяльності самоврядних органів.

Дореволюційний період є ключовим у відновленні демократичних традицій правової регламентації організаційних форм роботи місцевого самоврядування.

Поняття сесії як основної організаційної форми роботи представницьких органів влади є породженням радянського періоду розвитку державності. І коли

сьогодні поняття сесії як організаційної форми роботи місцевої ради сприймається беззаперечно, необхідно згадати практику дореволюційного правового регулювання цього питання, коли система місцевого самоврядування, зокрема на Західній Україні, була очевидно розвиненою і максимально наближеною до європейського зразка і основною організаційною формою роботи ради вважалися її засідання, незважаючи на вже існування секцій і комісій у міських радах.

1. Уже у XIX ст. в основних нормативних документах, які регулювали роботу органів місцевого самоврядування, були закріплені принципи, які є актуальними й сьогодні. Зокрема, це стосується зобов'язання надавати членам представницького органу місцевого самоврядування, повного переліку запланованих питань, що будуть обговорюватися під час засідання, та неможливості додавати інші питання під час самого засідання.

2. У нормативних актах XIX ст., зокрема в Городовому Положенні, звернено увагу на закріплення норм, що забезпечують, по-перше, можливість врахування думки меншості – а саме можливість гласних, що при прийнятті рішень залишилися у меншості, вносити до журналу засідання свої окремі думки; по-друге, контроль за неможливістю подальшого викривлення змісту прийнятих радою рішень шляхом закріплення порядку підпису журналу зібрання всіма присутніми на засіданні гласними.

3. Окремі положення нормативних документів XIX ст., що регулювали діяльність місцевих рад на тих землях України, що входили до складу Австро-Угорщини, сьогодні збереглися в нормативних актах країн Європи. Зокрема, положення щодо затвердження на початку пленарного засідання протоколу попереднього і право виступу депутатів на початку засідання з питань, що стосуються інтересів громади.

Підсумовуючи, слід зазначити, що сучасне місцеве самоврядування залишається дуже складним та амбівалентним соціальним феноменом, де

досить яскраво проявляються суперечності між державою та місцевою спільнотою, державною владою та локальною демократією. Однак, незважаючи на це, у сучасному місцевому самоврядуванні досить чітко виявляється зв'язок часу. Звернення до еволюції організаційних форм роботи представницьких органів місцевого самоврядування дозволяє виокремити низку висновків, пропозицій та рекомендацій як теоретичного, так і практичного характеру, значущих для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

2.3. Становлення муніципальної правотворчості як самостійного виду державної діяльності в Україні після проголошення незалежності

Національний старт відродження місцевого самоврядування здійснили «Декларація про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. та Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 07 грудня 1990 р. Слід зазначити, що цей Закон уперше в умовах Союзу РСР і радянської влади проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів. Цим законом був започаткований так званий «дуалізм» органів місцевого самоврядування та місцевих рад, що послаблювало ради та посилювало позицію голови ради, який одночасно ставав головою виконавчого комітету. Оскільки цим законом порушувалась виконавча вертикаль, 26 березня 1992 р. була прийнята нова редакція цього Закону, яка мала змінену назву - «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Цей Закон вніс значний внесок у процес відходу від дуалістичної моделі організації місцевої влади та передбачив упровадження регіонального самоврядування. Згідно з цим, місцевим самоврядуванням визнавалися сільські, селищні та міські ради, а регіональним самоврядуванням – районні та обласні ради.

У 1992 р. виконавчі органи обласних і місцевих рад ліквідовано, а виконавчі функції передані представникам Президента, які, проте, не стали ефективними керівниками областей [83, с. 124]. Замість виконавчих комітетів районних, обласних рад та міських рад Києва і Севастополя були утворені державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Потрібно зазначити, що у зв'язку із припиненням діяльності виконкомів була істотно обмежена спроможність рад районів та областей здійснювати належне управління місцевими справами, що знову призвело до нав'язливих дублювань та неефективності органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади.

Д. Т. Бікулов, із посиланням на В. Куйбіду, зазначає, що розподіл функцій і повноважень між представницькими й виконавчими органами на місцях та прийняття Конституційного договору між Президентом та Верховною Радою так і не відбувся остаточно до 1995 р. [102, с. 124]. Як результат, на думку Д. Т. Бікулова, система, яка носила переважно спадковий характер радянської епохи, відображала наслідки економічної кризи раннього періоду незалежності, що призвело до формування кримінальних, корумпованих кланів [102, с. 124]. Автор навіть здійснює періодизацію криміналізації місцевого самоврядування [83, с. 124]. На першому етапі відбувалась організація кримінальних груп (1991–1993 рр.), а фінансові потоки виникали завдяки рекету – тобто прямого вимагання коштів від підприємців і шахрайства. На другому етапі (1994–1998 рр.) фінансові потоки формувались завдяки кримінальному бізнесу (контрабанда, торгівля наркотичними речовинами, крадіжка автотранспорту, виконання нелегальних банківських операцій). На третьому етапі (1999–2002 рр.) кримінальні елементи отримували неконтрольовані фінансові потоки за рахунок більш складних операцій: вексельних, енергетичних і податкових махінацій. На четвертому етапі (2002–2009 рр.) подальший розвиток кримінальних угруповань з 2002 р. призвів до їх зрощування з державним

апаратом, нарощування активів та захоплення легальних сфер. На п'ятому, післякризовому етапі, більшість місцевих рад була певною мірою підпорядкована злочинним елементам, які здійснювали «рейдерські» атаки на підприємства та забезпечували перерозподіл бюджетних коштів на користь власних фірм [102, с. 124].

На нашу думку, позитивним моментом розвитку місцевого самоврядування в цей період слід назвати прийняття Закону «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» у 1994 році. Згідно з цим Законом, ради на всіх рівнях стали визнаними органами місцевого самоврядування, а голови рад (з винятком міських рад у районах) були обрані безпосередньо населенням через прямі вибори і одночасно очолювали виконавчі комітети. Також відбулася передача функцій органів державної влади від представників Президента до районних, обласних, Київської та Севастопольської міських рад. Незважаючи на ці позитивні зміни, ця організаційна модель місцевого управління не влаштувала центральну владу, оскільки робила слабшою державну виконавчу вертикаль. У зв'язку з цим, Указом Президента України від 06 серпня 1994 року голів районних та обласних рад було підпорядковано Президентові, хоча вони не мали права їх звільнення. Цей період у новітній історії України, який супроводжувався гострою кризою та конфронтацією між вищими органами держави, характеризувався пошуком оптимальної системи організації державної влади та місцевого самоврядування.

У травні 1995 року Україна прийняла Закон країни «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який встановлював, що в районах ((крім районів у містах), областях, містах Києві та Севастополі діяли державні адміністрації, які очолювалися головами, що одночасно обіймали посаду голови виконавчого комітету. На районному та обласному рівнях, а також у містах Києві та Севастополі, існували відповідні ради, але вони не мали виконавчих комітетів. Ця система місцевого самоврядування була відображена в новій

Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року, яка в подальшому розширилась інститутом сільського, селищного та міського голів як головних посадових осіб територіальних громад.

Юридичний зміст цього законодавчого акта значною мірою зумовлюється тим фактом, що 6 листопада 1996 року в місті Страсбурзі Україною була підписана Європейська хартія місцевого самоврядування. Цей документ отримав ратифікацію від Верховної Ради України 15 липня 1997 року і став невід'ємною частиною національного законодавства України.

[166]. У Хартії проголошуються найважливіші принципи місцевого самоврядування, яких мають дотримуватися всі держави – члени Ради Європи. Велике значення для формування місцевого самоврядування мало прийняття на базі Європейської Хартії низки законів України. Крім Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [336], це такі законодавчі акти в муніципальній сфері суспільної життєдіяльності, як Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [354] від 07 червня 2001 р., Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. [343]. Крім того, найсуттєвішим політико-правовим наслідком підписання та ратифікації Хартії слід вважати закріплення основ місцевого самоврядування в Конституції України (питанням місцевого самоврядування присвячено розділ XI Конституції України, який визначає на базовому рівні поняття та суб'єктів місцевого самоврядування, порядок формування органів, сферу відання, матеріальну й фінансову основу та гарантії місцевого самоврядування). Таким чином, протягом 1996-2002 рр. було започатковано базові законодавчі засади для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до вимог ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування [165] і на основі положень Конституції України [212]. Найповніша реалізація принципів місцевого самоврядування, закладених у цих ієрархічно найважливіших джерелах конституційного та муніципального права, безперечно, є основним

філософсько-світоглядним та формально-юридичним орієнтиром всієї діяльності глави держави щодо становлення та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, оскільки Європейська хартія місцевого самоврядування встановила стандарти, яких повинні дотримуватися усі країни, що погодились із цим документом на загальнодержавному рівні. Більше того, Україна увійшла до переліку країн, які ратифікували цей міжнародний документ, та зробила свій вибір на користь задоволення усіх 30 принципів Хартії, тобто без застережень та в повному нормативному обсязі [134, с. 78].

Поряд із цим ситуація щодо здійснення місцевого самоврядування набула в Україні критичних ознак, адже районні та обласні ради, які за Конституцією є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, не мають власних виконавчих органів. Такий підхід дозволив центральній владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем. Зазначена проблема позначилась на ефективності самоуправління, формування його традицій, адже місцеві ради в такому випадку позбавлені можливості представляти спільні інтереси територіальних громад, управляти, зокрема, їхньою комунальною власністю, не маючи своїх виконавчих органів і делегуючи свої повноваження державі в особі місцевих держадміністрацій.

Фактично складається така ситуація, що місцеві державні адміністрації виконують функції виконавчих органів місцевого самоврядування. Проте, важливо зауважити, що згідно з Конституцією України більше не передбачається об'єднання в одній особі голови районної чи обласної ради та голови відповідної районної чи обласної державної адміністрації. Таким чином, на цьому рівні діє так зване «двоголов'є», яке Україна відмовилася визнавати принаймні тимчасово у 1994 році (за твердженням М.І.Корнієнко) [216, с. 124].

Виходячи від зворотнього, якщо роками існуюча, наведена система виявилась не ефективною, виникає необхідність збільшення регіонам їх

повноважень, відновлення виконавчих органів районних, обласних рад. У разі збереження конструкції місцевих державних адміністрацій має відбутись передача їм повноважень від виконавчо-розпорядчих до контрольних-наглядових функцій. В зарубіжних країнах (Італія, Франція, Польща існують подібні позитивні приклади.

Після Революції Гідності (2013-2014 рр.) Україна підтвердила свою спрямованість на європейський розвиток, що створило передумови для реформування системи публічного управління та відмови від ситуації, коли держава здійснює постійне втручання в діяльність місцевого самоврядування на законодавчому та виконавчому рівні.

Одним із важливих векторів розвитку місцевого самоврядування має стати його реальна нормотворча здатність діяти під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. На наше глибоке переконання, відповідальна діяльність органів місцевого самоврядування може стати реальністю лише за умови повноцінного надання їм повноважень, достатніх для виконання своїх функцій та реалізації програм розвитку територіальних громад.

Затверджена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає процес децентралізації [397, с. 124], що полягає в передачі органам місцевого самоврядування частини функцій центральної влади. Цей підхід передбачає створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування їх власних та делегованих повноважень. Згідно з цією Концепцією, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає п'ять кроків:

1. Визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування (ОМС) та органів виконавчої влади (ОВВ).
2. Розмежування повноважень між ОМС різних рівнів.

3. Розмежування повноважень між ОМС та ОБВ.
4. Визначення необхідного обсягу ресурсів для кожного рівня органів влади.
5. Встановлення відповідальності ОМС перед виборцями і державою.

Реформування місцевого самоврядування розпочато на основі зазначеної Концепції, Коаліційної Угоди, Програми діяльності Уряду та стратегії «2020» Президента України. У 2014-2015 роках були прийняті закони «Про співробітництво територіальних громад» (2014) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015), що розпочали новий етап реформування місцевого самоврядування в Україні. Також були підготовлені зміни до Конституції України, які стосуються реформування місцевого самоврядування.

Метою цього удосконалення організації місцевої влади є впровадження сучасної європейської моделі місцевого самоврядування та формування нового адміністративно-територіального устрою України. Ця реформа передбачає підвищення рівня життя громадян, забезпечення дотримання соціальних стандартів і створення умов для отримання громадянами України сучасних адміністративних послуг.

Водночас слід зазначити, що в Україні європейська модель місцевого самоврядування ще не набула остаточного втілення. З огляду на це попередній аналіз наявного стану має бути спрямований на визначення особливостей національної моделі самоврядування, виявлення перешкод її реалізації та напрацювання державної політики з формування системи місцевого самоврядування європейського типу.

Неповне десятиліття реформи надає можливість зробити попередні висновки, узагальнення та виявити перспективні напрями, що здатні посилити результативність децентралізації в Україні. Поза сумнівом, реформа децентралізації в Україні має намір здійснити перебудову всієї системи управління країною, позбавити її радянського адміністративного спадку, посилити органи місцевого самоврядування та надати останнім можливість приймати самостійні

рішення, за які персоніфікувати відповідальність.

Підсумком удосконалення організації місцевої влади має стати впровадження сучасної європейської моделі місцевого самоврядування та створення нової адміністративно-територіальної структури України. Це передбачає, що проведення адміністративної реформи та ефективне об'єднання територіальних громад сприятимуть підвищенню рівня життя громадян, забезпеченню гарантованих соціальних стандартів і створенню умов для надання громадянам України сучасних управлінських (адміністративних) послуг.

Першим вагомим кроком на шляху реалізації реформи децентралізації в Україні стала схвалена Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) 01 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що встановила основи децентралізації, передбачаючи передачу частини функцій центральної влади органам місцевого самоврядування. [397, с.124]. Ця ініціатива передбачала створення належних матеріальних, фінансових і організаційних умов для органів місцевого самоврядування, щоб вони могли виконувати свої повноваження. Згідно з цією Концепцією, реформування включало п'ять етапів і ряд важливих заходів: визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування і виконавчої влади, розмежування повноважень між різними рівнями самоврядування, визначення необхідних ресурсів для кожного рівня влади, встановлення відповідальності перед виборцями та державою.

Реформування розпочалося на основі зазначеної Концепції, Коаліційної Угоди, Програми діяльності Уряду та «Стратегії-2020» Президента України. У 2014-2015 роках були прийняті закони «Про співробітництво територіальних громад» [355] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [319], які розпочали новий етап реформування місцевого самоврядування в Україні. Зазначено, що об'єднані територіальні громади отримали можливість мати прямі

міжбюджетні відносини і направляти отримані ресурси на потреби своєї громади.

Прийняті нормативні акти дозволили місцевим громадам напрацювати перспективні плани формування спроможних територіальних громад та розпочати процес об'єднання. У 2015 році у 159 об'єднаних територіальних громадах відбулись місцеві вибори, що дозволило у 2016 році ОТГ розпочати діяльність на підставі нових повноважень та перейти на інший формат міжбюджетних відносин. Станом на 21 липня 2017 року в Україні створено 413 ОТГ, а якщо врахувати що до Центральної виборчої комісії подано документи на проведення місцевих виборів 146 громад, то в цілому за період 2015-2017 років в Україні буде створено 559 ОТГ. До цих утворень увійшло 2647 колишніх місцевих рад, які розташовувались на площі 102 094 км². Це площа, що перевищує територію таких країн, як Угорщина або Португалія [188].

На сьогодні внаслідок реформи, відповідно до проведеного статистичного опитування [185], ОТГ отримали можливість вирішувати проблеми розвитку (94%), посилити зв'язок органів влади з населенням громади (93%), участі у проєктах регіонального розвитку (91%) та швидкого ухвалення та впровадження рішень (90%). Позитивні результати торкнулись таких сфер, як: обмін досвідом з іншими громадами (99%); благоустрій громадських територій, озеленення, освітлення вулиць (82%), робота закладів соціально-культурної сфери (76%), робота закладів шкільної освіти (74%). Рідше за інші позитивні зміни відбулись у сферах: медичного обслуговування (37%); правопорядку у громаді (33%); транспортного сполучення між населеними пунктами (22%), роботи громадського транспорту (18%).

Відповідно до результатів наведеного вище статистичного дослідження об'єднання громад виявило проблеми, що призводять до негативних результатів децентралізації: передусім – це неможливість розпоряджатися землями за межами населених пунктів (95%), недосконала нормативно-правова база (75%) та

брак навичок управління громадою (46%) [185].

Наведені статистичні дані, з одного боку, свідчать про надані територіальним громадам додаткові повноваження, зокрема у сфері нормотворчості, а з іншого – засвідчують необхідність удосконалення нормативної бази, що регулює питання діяльності ОТГ та посилить позиції останньої щодо управління громадою.

Світова практика свідчить, що муніципальна влада займається нормотворчою діяльністю у трьох випадках:

– коли із територіальних питань державна правова регламентація відсутня. Це стосується як компетенційних питань (наприклад, питання місцевого оподаткування населення, ліцензування та деякі питання благодійної діяльності), так і питань власної організації та діяльності (формування власного управлінського апарату, створення постійних або тимчасових комісій, прийняття регламентів);

– з питань, що врегульовані нормами права в найзагальнішому вигляді і потребують місцевої юридичної конкретизації, зокрема, коли в законодавстві закріплено засади, загальні принципи або окреслено правову фіксацію загальних гарантій муніципальної діяльності (наприклад, встановлення процентної ставки податку на нерухомість, конкретизація в питанні щодо примусового відчуження земельних ділянок на різних правових підставах і для різних цілей, реалізація законодавчих норм із питань змісту рекреаційних територій та інших зон відпочинку);

– коли законодавство не в змозі охопити все розмаїття місцевих особливостей (у ньому нерідко правова регламентація діяльності муніципальних органів здійснюється закріпленням їхніх функцій як позитивних зобов'язань, тому нормотворчість органів місцевого самоврядування неминуха, іноді вона просто передбачається законодавством) [426, с. 46-47]. Специфіка українського нормотворчого процесу полягає в тому, що органи місцевого самоврядування, на відміну від аналогів у більшості європейських країн, мають

недостатній обсяг повноважень для здійснення належного, ефективного врядування.

Нормативність актів місцевого самоврядування зумовлена насамперед тим, що муніципальна влада, яка створює норми, за своєю соціально-правовою природою є громадською публічною владою, оскільки її інституційне оформлення здійснюється на основі вільного волевиявлення населення [501, с. 7]. Оскільки завдяки правильному розподілу повноважень між центральними та локальними органами влади відбувається дієве врядування, успіх процесу децентралізації, на нашу думку, пов'язаний із розробкою та прийняттям актуальних нормативно-правових актів, пов'язаних із гармонійним та виваженим розподілом повноважень, наділенням необхідними владними повноваженнями органів місцевого самоврядування.

На жаль, попри безсумнівні тенденції в напрямі розвитку реформи децентралізації в Україні, залишається ціла низка невирішених питань. Реформа з децентралізації державної влади оголила суттєві проблеми в її реалізації, серед яких слід назвати:

- пасивний супротив децентралізації від районних державних адміністрацій, голів, депутатів районних рад, що втрачають владні повноваження;

- у зв'язку з утворенням ОТГ нерідко в районах, на території яких створюється ОТГ, залишаються декілька територіальних громад, які не прийняли рішення об'єднатись з іншими територіальними громадами. Звідси, у виконавчому органі районної ради – районній державній адміністрації - зберігаються структури, які забезпечують надання соціальних послуг для таких територіальних громад. При цьому навантаження на працівників таких структур є дуже низьким. Таким чином, спостерігається нераціональне використання кадрових та фінансових ресурсів, що подекуди викликає соціальну напругу та створює дублювання повноважень;

- ОТГ створюють свої виконавчі структури для здійснення повноважень,

визначених законом. Практика впровадження закону свідчить про велику нестачу кваліфікованих кадрів для виконання цих повноважень на належному рівні. Служба є недостатньо престижною та неналежно оплачуваною;

- наявність проблем у сфері просторового планування (містобудівної документації). Зокрема, встановлення порядку розроблення планів об'єднаних територіальних громад, підвищення якості розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації), проведення громадських слухань для врахування громадських інтересів та зняття напруги при плануванні територій і будівництві об'єктів. На сьогодні в чинному законодавстві неможливо визначити склад та зміст Генеральної схеми планування території України, оскільки Закон України «Про Генеральну схему планування території України» [310] визначає, що порядок розроблення, склад та зміст містяться в нормативних актах, у яких зазначено, що склад та зміст має міститись у законі. У свою чергу Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [351] дає тільки відсилку на Закон України «Про Генеральну схему планування території України». Отже, крім визначення законодавство не дає роз'яснень та законодавчого регулювання щодо Генеральної схеми України. Окрім того, існує ціла низка неузгодженостей щодо погодження історико-архітектурних опорних планів та затвердження генеральних планів населених пунктів, що призводить до неможливості збереження пам'яток культурної спадщини. Неоднозначність трактування окремих положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» надає можливість місцевим органам самоврядування розробляти та затверджувати детальні плани територій всупереч генеральним планам населених пунктів, що в подальшому призводить до правових суперечок при будівництві окремих об'єктів. Крім цього, нагальною необхідністю є врегулювання питання розроблення документації із просторового планування для об'єднаних територіальних громад із метою встановлення меж територій

об'єднаних територіальних громад та відведення земельних ділянок для містобудівних потреб;

- обмеження повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, зокрема, права сільських, селищних та міських рад, ОТГ розпоряджатися землями державної власності за межами населених пунктів. Так, на думку респондентів, що брали участь в опитуванні, пов'язаному із децентралізацію в Україні, серед найбільших проблем, що призводять до негативних результатів, є неможливість розпоряджатися землями за межами населених пунктів;

- необхідність покращення доступності медичного обслуговування для населення, яке проживає в сільській місцевості, збільшення результативності й ефективності використання коштів, що виділяються на розвиток охорони здоров'я на селі, приведення у відповідність мережі закладів охорони здоров'я в сільській місцевості та їх матеріально-технічного забезпечення до потреб населення;

- наявність нерівноцінних умов для навчання і розвитку сільських та міських дітей. Середня освіта в сільській місцевості потерпає від неналежної матеріально-технічної бази, проблем із сучасним інформаційним супроводом освіти; зниженням рівня підготовки кадрового потенціалу та низьким соціально-економічним захистом сільських вчителів. Не на достатньому рівні вирішуються питання, пов'язані з транспортуванням учнів до шкіл та забезпеченням їх підручниками.

Нині розроблено цілу низку законопроектів [305; 306; 319; 345; 346; 354], покликаних певним чином урегулювати дані проблеми. Проте навколо них точаться дискусії, з'являються їх прихильники та опоненти. Вважаємо за можливе висловити свій погляд на предмет дослідження. Так, серед напрямів удосконалення наявного стану назвемо наступні:

1. Створення правових передумов для підвищення престижності служби в

органах місцевого самоврядування та уникнення корупційної складової під час несення служби, доступу до служби належних фахівців. Нині в керівництві окремих ОТГ працюють особи, яким бракує професійного досвіду. Таким особам за умови належної мотивації та дотримання умов доброчесності слід створити умови для професійного самовдосконалення, кар'єрного росту. У подальшому слід розробити та впровадити нормативне регулювання не лише вимог до службовця органу місцевого самоврядування, а й механізму прозорого прийняття на службу поряд із відповідним соціальним та матеріальним захистом таких службовців. Недаремно 46% респондентів, опитаних на предмет ефективної діяльності ОТГ, зауважили, що серед суттєвих недоліків функціонування новостворених об'єднань вагоме місце посідає брак навичок управління громадою. Формування правових засад служби в органах місцевого самоврядування має узгоджуватись із Європейськими принципами державного управління.

2. Надання можливості отримувати прямі міжбюджетні відносини не лише за умови об'єднання усіх передбачених Перспективним планом територіальних громад (що передбачено Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»), які за своїми інфраструктурними, матеріальними та фінансовими параметрами цілком спроможні виконувати ряд соціальних програм, передбачених для районів чи міст обласного значення. Внесення такої норми на початку реформи було виправданим стимулювальним кроком до об'єднання громад. Але на даний час надання можливостей отримувати прямі міжбюджетні відносини створить передумови для розвитку потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад, які здійснюватимуть регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення, що призведе до підвищення довіри до реформи та покращить її фінальний результат.

3. Поширення на територіальні громади міст обласного значення порядку приєднання до спроможних об'єднаних територіальних громад інших територіальних громад без проведення перших виборів до міської ради. Для цього пропонується прирівняти територіальні громади міст обласного значення до спроможних об'єднаних територіальних громад. Адже об'єднання територіальних громад міст обласного значення з іншими територіальними громадами не здійснюється через об'єктивне небажання міських голів та міських рад міст обласного значення, які представляють переважно дуже великі або великі територіальні громади, йти на нові місцеві вибори для об'єднання з малими сільськими, селищними територіальними громадами. Територіальні громади міст обласного значення у всіх випадках є спроможними територіальними громадами і є основою формування нових територіальних громад. З огляду на це віднесення їх до спроможних об'єднаних територіальних громад є виправданим. Зазначений крок може стати новим сильним поштовхом децентралізації публічної влади та створення нових великих територіальних громад.

4. Покращення нормативної бази у сфері просторового планування (містобудівної документації) та встановлення порядку розроблення планів для об'єднаних територіальних громад є важливим завданням. Важливо підтримати та активізувати ініціативу щодо внесення змін до Закону України Про регулювання містобудівної діяльності» з метою врегулювання питань планування та забудови територій. Це передбачає уніфікацію питань, пов'язаних із регулюванням відносин при розробці та затвердженні документації з просторового планування для об'єднаних територіальних громад. Також важливо розширити повноваження місцевих органів самоврядування у справах регулювання забудови, включаючи схвалення правил забудови територій. Це дозволить забезпечити взаємодію між програмами соціально-економічного розвитку та документацією з просторового планування,

а також створити прозорий та конструктивний механізм урахування громадських інтересів при розробці та затвердженні документації з просторового планування.

5. Оскільки обмеження повноважень ОТГ розпоряджатися землями державної власності за межами населених пунктів в якості делегованих повноважень, провадити зміну цільового призначення земельних ділянок приватної власності не тільки у межах населеного пункту, а й за його межами, викликає категоричну критику з боку представників органів місцевого самоврядування, зазначене питання не можна залишити поза увагою. Органи місцевого самоврядування представляють інтереси громади, з якими держава має рахуватись.

Відповідно до змісту реформи децентралізації державної влади в Україні має поступово відбуватися процес створення нових територіальних громад або фактичної передачі їм повноважень та фінансових можливостей, пов'язаних із належним самоврядуванням. Об'єктивно, цей процес обтяжений окремими проблемами, від вирішення яких залежить успіх реформи. Нині розроблені та чекають на прийняття низка законопроектів, що мають пришвидшити темп реформ в Україні, сформувати новий адміністративно-територіального поділ України, розбудувати сучасну європейську модель місцевого самоврядування та, як наслідок, підвищити якість життя громадян.

Висновки до розділу 2

1. Муніципальна правотворчість як результат діяльності органів місцевого самоврядування, виникнувши у стародавні часи, набула свого розвитку в часи середньовічної Європи, розвинулась наприкінці XIX століття і сьогодні отримує новий етап історико-правого усвідомлення та формування.

В умовах децентралізації влади особливої актуальності набуває необхідність дослідження історичних та теоретичних аспектів формування наукових теорій муніципальної правотворчості, адже дослідження останніх дозволяє відслідкувати динаміку розвитку питання (від виникнення до сьогодення) та уникнути або мінімізувати соціальні та інші конфлікти, неузгодженості. У цьому контексті дослідження феномену місцевого самоврядування з позиції різних підходів, теорій та моделей дозволяє на підставі результатів аналізу історичної спадщини та досягнень сталого цивілізаційного розвитку здобути нові продуктивні результати.

Тривалий розвиток місцевого самоврядування призвів до вироблення світовою спільнотою кількох наукових моделей місцевого самоврядування (*адміністративна, децентралізована, дуалістична, класична партнерська, агентська, субсидіарна, комплексна, моделі взаємозалежності та розділеної ієрархії*), які сформовані на історичному досвіді країн світу та нашої держави. Аналіз різноманітних теоретичних уявлень про природу та сутність муніципальної правотворчості змушує використовувати при визначенні концептуальних та методологічних засад процесів, пов'язаних із реформуванням влади, більш чіткі імперативи суспільних явищ.

Розбудова громадянського суспільства і демократичної правової держави в Україні відбувається в умовах євроінтеграційних процесів співробітництва з іншими країнами, міжнародними організаціями, зближення правових систем, глобалізації права, впровадження європейських принципів публічної адміністрації. Зазначені процеси відбуваються на основі вироблених європейських та світових стандартів, що враховують державні інтереси та потреби територіальних громад, наприклад, на основі реалізації програми “good govemements”.

У представленій роботі обґрунтовується, що система місцевого самоврядування на сьогодні не повністю задовольняє потреби суспільства, а

саме не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав.

Однією із основних проблем щодо забезпечення належного рівня правопорядку в Україні є недостатнє розуміння ролі та значення правотворчої діяльності як однієї із правових форм діяльності держави та органів місцевого самоврядування (у взаємодії з інститутом громадянського суспільства) в механізмі правового регулювання суспільних відносин. Для вирішення цієї проблеми пропонується розробити **інтегративну концепцію удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості)**, яка виходить із необхідності впровадження європейських принципів публічної адміністрації, насамперед децентралізації влади та нової парадигми адміністративного права (передусім як публічно-сервісного права).

2. Муніципальна правотворчість як невід'ємна складова становлення та розвитку органів місцевого самоврядування відображає як національну історичну спадщину, так і особливості українського культурного, духовного та навіть ментального розвитку. Здійснене дослідження дозволяє умовно виділити п'ять основних етапів генезису становлення та розвитку муніципальної правотворчості на території України:

1-й етап (від найдавніших часів до XV ст.) – муніципальна правотворчість, заснована на організаційних формах діяльності самоврядних органів із застосуванням переважно звичаєвого права;

2-й етап (XVI-XVII ст.) – формування та розвиток нормативної регламентації організаційних форм роботи органів самоврядування;

3-й етап (XVIII-початок XX ст.) – період активного впровадження регламентів та процедур діяльності представницьких органів місцевого

самоврядування як складової загальної тенденції поступової демократизації управлінських процесів у суспільстві, розвитку муніципальної правотворчості;

4-й етап (початок XX ст. – кінець XX ст.) – радянський період регулювання організаційних форм діяльності місцевих органів влади, що позначився послабленням розвитку дієвої муніципальної правотворчості на фоні забезпечення централізації управління у процесі розбудови соціалістичної держави;

5-й етап (кінець XX ст. – донині) – етап критичного переосмислення та розвитку правового регулювання муніципальної правотворчості, пов'язаний із адміністративною реформою, процесом створення нових територіальних громад, фактичної передачі їм повноважень для підвищення їх ефективності у процесі вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальних громад. Зазначений процес покликаний розбудувати сучасну європейську модель місцевого самоврядування та, як наслідок, підвищити якість життя громадян.

РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Інтегративна модель муніципальної правотворчості як фактор забезпечення концепції децентралізації

З метою передачі повноважень від державної влади до органів місцевого самоврядування в Україні та перегляду порядку фінансування останніх у бік збільшення, розпочався процес, що отримав назву – децентралізація. Зазначений процес, спираючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, найкращі світові стандарти з цих правовідносин, інтереси жителів територіальних громад, відображає державну політику України у сфері місцевого самоврядування і передбачає не лише передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини ресурсів, а й правотворчих повноважень. Повномасштабна російсько-українська війна, що розпочалась 24 лютого 2022 року, лише підтвердила правильність обраного курсу, адже саме супротив на локальному рівні, здатність до самоорганізації, міцний волонтерський рух зберегли українську державність у період одного з найтяжчих випробувань для нашої країни.

Децентралізація прямо впливає на створення сприятливого середовища для сталого належного управління та надання ефективних сервісних послуг. Як зазначає Пріянта В. Мудаліге, з посиланням на Е. Кармел, децентралізація спочатку сприймалась як адміністративно-територіальна реформа для підвищення якості надання послуг та економічної ефективності, але згодом децентралізація стала широко розглядатися як важливий процес для зміцнення демократичної практики, адже завдяки децентралізації покращується реакція урядів на громадські потреби, завдяки чому покращується якість наданих

послуг [47]. Важливо зазначити, що легітимність держави ґрунтується на установах із надання послуг, які відповідають вимогам та потребам громадян.

Традиційно, концепція децентралізації передбачає процес передання повноважень та бюджетів на їх здійснення від державних органів влади органам місцевого самоврядування, щоб забезпечити ефективність функціонування всіх владних структур, підвищення якості надання суспільних послуг та активізації розвитку регіонів [131]. Таким чином, розвивається модель самоконтролю та відповідального урядування, що дозволяє планувати свою діяльність та розпоряджатися наявним ресурсом у максимально ефективний спосіб.

Мета децентралізації полягає в переході від централізованої моделі управління в державі до створення спроможних місцевих органів самоврядування та ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Цей процес спрямований на повне втілення положень Європейської хартії місцевого самоврядування, забезпечення принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [171]. Централізована модель державного управління, незважаючи на її переваги з точки зору концентрації кваліфікаційного менеджменту, уникнення дублювання повноважень, зменшення витрат на управління, може поступатися моделі децентралізованого управління територіальною громадою з точки зору ефективності управління «на місцях», мінімізації комунікаційних зв'язків між виконавцями, точності прийняття оперативних рішень. Але для більш точних висновків з цього питання має бути здійснений відповідний аналіз.

Таким чином, серед іншого, важливо встановити способи аналізу концепції децентралізації. А.Шнайдер [55] запропонував кілька способів аналізу концепції децентралізації: 1) субнаціональні витрати у відсотках від витрат; 2) субнаціональний дохід у відсотках від загальної суми статей доходу; 3) відносне значення податку у відсотках від субнаціонального доходу; 4) відносна важливість трансфертів у відсотках від субнаціонального доходу; 5) існування

муниципальних виборів; і 6) існування державних або провінційних виборів. Автор зазначив, що ці змінні можуть бути використані для вимірювання політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації. Ці змінні також можуть використовуватися для перевірки впливу децентралізації на соціальні результати.

Слід зазначити, що існують і інші підходи до аналізу форм/видів децентралізації. Зокрема, Лоуренс Д. Сміт [55] визначив п'ять основних видів децентралізації, зокрема: 1) деконцентрація, 2) делегування, 3) передача повноважень, 4) партнерство та 5) приватизація. Таким чином, серед вчених відсутній однозначний підхід до форм/видів децентралізації, факторів, що впливають на її успіх.

Суттєвий внесок у дослідження теоретичної конструкції децентралізації зробили експерти Світового банку, на думку яких термін «децентралізація» охоплює різні поняття, які мають бути ретельно проаналізовані в будь-якій конкретній країні, перш ніж визначити, чи повинні проєкти або програми підтримувати реорганізацію фінансів, передбачати адміністративно-територіальну реформу або систему надання послуг. При цьому вважається, що децентралізація як складна багатогранна концепція передбачає передання повноважень та відповідальності за державні функції від центрального уряду до підпорядкованих або квазінезалежних державних організацій та/або приватного сектору [76]. На думку експертів Світового банку, з якими погоджуються окремі вчені [195, с. 71-77], слід розрізняти різні форми децентралізації (*політичну, адміністративну, фіскальну та економічну* (ринкову)), оскільки вони мають різні характеристики, політичні наслідки та умови для успіху. Кожна із цих форм має мету, способи, інструментарій, за допомогою яких здійснюється децентралізація (таблиця 1).

Таблиця 1

Форми	Мета та зміст децентралізації	Підвиди, інструментарій, спосіб децентралізації
<i>Політична</i>	<p>Політична децентралізація має на меті надати громадянам або їх обраним представникам більше влади у прийнятті публічних рішень.</p> <p>Вона часто асоціюється з плюралістичною політикою та представницьким урядом, але вона також може підтримувати демократизацію, надаючи громадянам або їх представникам більший вплив на формування та реалізацію політики. Прихильники політичної децентралізації припускають, що рішення, прийняті з більшою участю, будуть краще поінформовані і більш актуальні для різноманітних інтересів суспільства, ніж ті, що приймаються тільки національними політичними органами влади. Концепція передбачає, що відбір представників місцевих виборчих юрисдикцій дозволяє громадянам краще знати своїх політичних представників і дозволяє виборним посадовим особам краще знати потреби та бажання своїх виборців.</p>	<p>Політична децентралізація вимагає конституційних або законодавчих реформ, розвитку плюралістичних політичних партій, зміцнення законодавчих органів, створення місцевих політичних одиниць, заохочення ефективних груп суспільних інтересів.</p>
<i>Адміністративна</i>	<p>Адміністративна децентралізація спрямована на перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів за надання державних послуг між різними рівнями влади.</p> <p>Це передача відповідальності за</p>	<p>Три основні способи адміністративної децентралізації – деконцентрація, делегування та деволюція – мають різні характеристики.</p> <p>Деконцентрація. Деконцентрація, яка часто</p>

	<p>планування, фінансування та управління певними державними функціями від центрального уряду та його органів до локальних підрозділів державних органів, підпорядкованих підрозділів або рівнів влади, напівавтономних державних органів або корпорацій, або регіональних, регіональних або функціональних органів влади.</p>	<p>вважається найслабшою формою децентралізації і найчастіше використовується в унітарних державах, перерозподіляє повноваження щодо прийняття рішень, фінансові та управлінські обов'язки між різними рівнями центральної влади. Вона може просто перекласти обов'язки з посадових осіб центрального уряду в столиці на тих, хто працює в регіонах, провінціях або районах, або може створити сильну польову адміністрацію або місцеву адміністративну спроможність під наглядом міністерств центрального уряду.</p> <p>Делегація. Делегування є більш широкою формою децентралізації. Через делегацію центральні уряди передають відповідальність за прийняття рішень та управління державними функціями напівавтономним організаціям, які повністю контролюються центральним урядом, але в кінцевому підсумку підзвітні йому. Уряди делегують обов'язки, коли вони створюють державні підприємства або корпорації, житлові органи, транспортні органи, спеціальні службові округи, напівавтономні шкільні округи, корпорації регіонального розвитку або спеціальні підрозділи реалізації Проектів. Як правило, ці організації мають велику дискрецію в прийнятті рішень. Вони можуть бути звільнені від обмежень для регулярного персоналу державної служби і можуть стягувати плату з користувачів безпосередньо за послуги.</p> <p>Деволуція. Третій вид</p>
--	--	--

		<p>адміністративної децентралізації – деволюція. Коли уряди передають функції, вони передають повноваження для прийняття рішень, фінансів та управління квазіавтономним підрозділам місцевого самоврядування з корпоративним статусом. Деволюція зазвичай передає обов'язки за послуги муніципалітетам, які обирають власних мерів і рад, підвищують власні доходи і мають незалежні повноваження приймати інвестиційні рішення. У делегованій системі органи місцевого самоврядування мають чіткі та юридично визнані географічні межі, над якими вони здійснюють повноваження і в рамках яких вони виконують публічні функції. Саме такий тип адміністративної децентралізації лежить в основі більшості політичної децентралізації.</p>
<p>Фіскальна</p>	<p>Фінансова відповідальність є ключовою складовою децентралізації. Передбачається що органи місцевого самоврядування та приватні організації мають ефективно виконувати децентралізовані функції, за рахунок належного рівня доходів – від джерел місцевого рівня та/або переданих від центральної влади – а також мати належні повноваження щодо прийняття рішень щодо видаткової частини.</p>	<p>Фіскальна децентралізація може проводитись різними способами, включаючи:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) можливість відшкодувати витрати за рахунок місцевих зборів, самофінансування; б) співфінансування або наявність механізмів спільного виробництва, наданні послуг, розвитку інфраструктури, за рахунок грошових або трудових внесків; в) розширення місцевих доходів за рахунок податків на майно або продаж або непрямих зборів; д) міжбюджетні трансферти, які б перекладали загальні доходи від податків, зібраних центральною владою, на органи місцевого самоврядування для загального або конкретного використання;

		<p>е) дозвіл на муніципальні запозичення та мобілізацію національних або місцевих державних ресурсів за допомогою кредитних гарантій.</p> <p>У багатьох країнах, що розвиваються, місцеві органи влади або адміністративні одиниці мають законні повноваження вводити податки, але податкова база настільки не досконала, а залежність від субсидій центральної влади настільки вкорінена, що унеможлиблюються спроби скористатися цією владою.</p>
<p><i>Економічна (ринкова)</i></p>	<p>Найбільш повними формами децентралізації з точки зору уряду є приватизація та дерегуляція, оскільки вони перекладають відповідальність за функції з державного на приватний. Приватизація та дерегуляція, як правило, але не завжди супроводжуються економічною лібералізацією та політикою розвитку ринку. Вони дозволяють виконувати функції, які дозволяють в першу чергу або виключно відповідальність уряду переносити на підприємства, громадські групи, кооперативи, приватні добровільні об'єднання та інші неурядові організації.</p>	<p>Приватизація. Приватизація може варіюватися від виходу з надання товарів і послуг повністю до вільної роботи ринку до «державно-приватного партнерства», в якому уряд і приватний сектор співпрацюють для надання послуг або інфраструктури.</p> <p>Приватизація може включати: 1) надання приватним підприємствам функцій, які раніше були монополізовані урядом; 2) надання або управління державними послугами або об'єктами комерційним підприємствам дійсно існує широкий спектр можливих способів, якими може бути організована функція, і багато прикладів у державному секторі та державно-приватних інституційних формах, зокрема в інфраструктурі; 3) фінансування програм державного сектору через ринок капіталу (з адекватним регулюванням або заходами щодо запобігання ситуаціям, коли центральна влада несе ризик для цього запозичення) і допуск приватних</p>

		<p>організацій до участі; і 4) передача відповідальності за надання послуг від громадськості до приватного сектору через занурення державних підприємств.</p> <p>Дерегулювання. Деретуляція зменшує законодавчі обмеження на приватну участь у наданні послуг або дозволяє конкурувати між приватними постачальниками за послуги, які в минулому надавалися урядом або регульованими монополіями. В останні роки приватизація і дерегуляція стали більш привабливими альтернативами урядам країн, що розвиваються. Місцеві органи влади також приватизуються шляхом укладання договорів про надання послуг або адміністрування.</p>
--	--	--

Джерело: складено за *What is Decentralization? Contributor: World Bank Author: Decentralization Thematic Team Contact: Jennie Litvack URL: www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html* (дата звернення: 10.12.2021)

У процесі даного дослідження була висунута гіпотеза, згідно з якою важливим індикатором успіху децентралізації є фактор здійснення правотворчості органами місцевого самоврядування, що супроводжує прийняття політичних, адміністративних, фінансових та економічних (ринкових) рішень.

Нагадаємо, що адміністративно-територіальна реформа стартувала у квітні 2014 року, коли уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [214]. Після цього був затверджений План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [332].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачала децентралізацію, тобто «передачу органам місцевого самоврядування частини функцій центральної влади», наявність владних повноважень та організаційних можливостей, формування матеріальної основи для самоуправління (що включає наявні та потенційні можливості володіння та оперативного управління майном, землею тощо), наявність фінансових ресурсів та формування джерел їх надходження (формування та розвиток місцевого оподаткування). Передбачена розпорядженням КМУ від 01.04.2014 № 333 Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні включала 5 кроків та наступних активностей у цьому напрямку: формування територіальної основи для подальшої діяльності, включаючи укрупнення потенційних одиниць місцевого самоврядування; розмежування повноважень між ОМС різних рівнів; розмежування повноважень між ОМС та ОБВ; закріплення за кожним рівнем органів влади обсягу ресурсів, необхідного для здійснення повноважень; формування чіткої політики відповідальності ОМС перед виборцем і державою.

Реформа була започаткована на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Коаліційної угоди, Програми діяльності Уряду, «Стратегії 2020» Президента України та відповідного плану їх реалізації.

Були підготовлені зміни до Конституції України в частині реформування місцевого самоврядування. З'явилися Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а [357] (далі - Законопроект №2217а), а пізніше проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13.12.2019 р. (далі – Законопроект № 2598) [358]. Обидва законопроекти викликали чимало дискусій та стали приводом для обговорень на позапарламентських публічних консультаціях щодо змін до Конституції

України в частині децентралізації за участі представників органів місцевого самоврядування та їхніх всеукраїнських асоціацій. Як наслідок обговорень у листопаді 2021 року на сайті парламентського Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднили оновлений текст змін до Конституції України в частині децентралізації влади [187]. Порівняно з версією дворічної давнини текст суттєво доопрацювали, уточнили терміни і значно скоротили. Увесь цей процес внесення змін до Конституції лише підтверджує складність та суперечливість процесу децентралізації для України.

Окрім невдалих спроб внести зміни до Конституції України щодо питань децентралізації, вартий уваги паралельно сформований пакет законодавчих ініціатив, яким запроваджувались першочергові децентралізаційні зміни. Так, зміни торкалися Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки яким відбулася фінансова децентралізація, що дозволило зрости місцевим бюджетам; відбулось розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, що дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг, а саме здійснювати реєстрацію місця проживання, налагодити видачу паспортних документів, організувати державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо; співробітництва територіальних громад тощо. При цьому безпосередньо розпочати формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування дозволив Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [319], відповідно до якого сусідні міські, селищні, сільські ради отримали можливість об'єднатися в одну громаду з одним спільним органом місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст відбувалось за певних умов: в об'єднаній територіальній громаді не повинно було існувати іншої територіальної громади з власним представницьким органом місцевого самоврядування; територія об'єднаної територіальної громади мала бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначалися зовнішніми межами рад територіальних громад, які об'єдналися; об'єднана територіальна громада повинна була розташовуватися в межах території Автономної Республіки Крим або однієї області; при розгляді можливості об'єднання брались до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, які впливали на соціально-економічний розвиток територіальної громади; якість та доступність публічних послуг, які надавалися в об'єднаній територіальній громаді, не могли бути гіршими, ніж до об'єднання.

08 квітня 2015 року Кабінет Міністрів України затвердив Методику формування спроможних територіальних громад [325], відповідно до якої *спроможна територіальна громада* – це сільські, селищні або міські об'єднані громади, які здатні надавати належні послуги, зокрема у галузях освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та житлово-комунального господарства. Це можливо через внутрішні ресурси, ефективне управління, а також з урахуванням наявних кадрових ресурсів, фінансової підтримки та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Формування спроможних територіальних громад здійснювалось шляхом розробки та затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів; добровільного об'єднання територіальних громад та формування в цих громадах спроможних органів управління. Важливо зазначити, що протягом квітня-травня 2020 року Кабінет Міністрів затвердив оновлені перспективні плани всіх областей, які повністю охоплювали території областей.

З 14 травня 2020 року набув чинності Закон України № 562-IX, який вніс зміни до деяких законів України, включаючи визначення територій і

адміністративних центрів територіальних громад. Цей закон був прийнятий 16 квітня 2020 року і передбачає, що до того часу, коли буде прийнятий закон про адміністративно-територіальний устрій України, визначення адміністративних центрів територіальних громад і затвердження їх територій здійснюється Кабінетом Міністрів України [307].

Відповідно до оприлюдненої офіційної інформації замість більш як 11 000 місцевих рад сформовано 1 470 спроможних територіальних громад. А замість 490 районів - 136 нових районів [149]. Основні повноваження рад районів перейшли на нижчий (ради громад) і вищий (ради областей) рівні.

Таким чином, незважаючи на політичну кризу, що не дозволила закріпити положення адміністративно-територіального устрою в Конституції України, реформа щодо децентралізації продовжує здійснюватися.

Труднощі децентралізації влади в Україні зумовлені тим, що вона включає в себе реформу не тільки місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, зміни державної регіональної політики, а й формує якісний правотворчий муніципальний процес, під час якого в ординарному або партисипаторному порядкух здійснюється діяльність зі встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм, що впорядковують суспільні відносини.

Усвідомлюючи значення партисипативної демократії, що дозволяє ефективно взаємодіяти громадянському суспільству, виникає питання щодо можливості та обсягу правотворчості такої демократії.

Правотворча функція не може належати виключно центральним органам влади, адже остання згідно з висновками У. Оутса [43] про асиметричність інформації не може мати вичерпну інформацію щодо вподобань жителів у тих чи інших регіонах стосовно бюджетних послуг, а також про рівень витрат їх надання. Це вимагає забезпечити поділ бюджетних витрат за видами послуг. Завданням децентралізації є ефективне урядування, зокрема через перерозподіл

повноважень включно із правотворчими. Зазначений процес має проходити з урахуванням інтересів людей конкретної муніципальної адміністративно-територіальної одиниці та необхідності реалізації юридичних норм.

У цьому процесі виявляється подвійна природа муніципальної правотворчості. З одного боку, муніципальна правотворчість реалізується з урахуванням економічних, соціальних, ментальних інтересів та потреб людей конкретної муніципальної адміністративно-територіальної одиниці, а з іншого - розвиває, конкретизує закони та підпорядковується, поступається ним. З урахуванням наведеного законність, правомірність актів органів місцевого самоврядування визначаються або контролювальним органом/особою, або судом. У будь-якому випадку поряд із правотворчою функцією органів місцевого самоврядування має функціонувати механізм належного моніторингу якості такої роботи, що забезпечує в суспільстві певний правопорядок. В іншому випадку настає та сама «асиметрія» У. Оутса, наведена вище.

Як зазначає народний депутат України і голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування В.Безгін, існувало «дві Проєктні моделі. Перша модель – місцева державна адміністрація здійснює моніторинг актів органів місцевого самоврядування і за принципом ризик-орієнтованого підходу обирає ті акти, які є найбільш вразливими. Друга модель – місцева державна адміністрація може діяти за принципом реагування на скарги з боку громадян. Тут була непроста дискусія з представниками місцевого самоврядування і ми все-таки віддали перевагу моніторингу. Поясню чому. Модель реагування на скарги є дещо небезпечною. Іноді можна спостерігати, що в окремій громаді через «фейкових» активістів організують скарги і блокують будь-які рішення. Тож є ризик паралізувати громади, адміністрації та суди спамом – позовними заявами. Саме тому обрали першу модель – моніторингу актів, плюс, за потреби, можливість органу місцевого самоврядування проконсультуватися, перш ніж прийняти рішення, щодо якого

виникають сумніви» [100]. У будь-якому випадку йдеться про розумний підхід до вибору моделі контролю муніципальної правотворчості. При цьому не має сумнівів у необхідності існування правотворчості на рівні органу місцевого самоврядування.

Слід підтримати ініціативу парламентського комітету [271] щодо внесення змін до Конституції України в частині нагляду за законністю Актів місцевого самоврядування, зокрема права префекта (префект забезпечує проведення консультацій органів державної влади з місцевим самоврядуванням, здійснює адміністративний нагляд за територіальними органами центральними органами виконавчої влади та актами місцевого самоврядування) оскаржувати незаконні акти в суді. А також, введення адміністративного нагляду за принципами співмірності та рівності санкцій за однакові порушення; право Конституційного Суду призначати перевибори у випадку, якщо акт місцевого самоврядування порушує Конституцію в частині суверенітету та територіальної цілісності.

У будь-якому випадку позитивний ефект від правотворчої діяльності перевищує наявні ризики неналежної діяльності. На наш погляд, значення муніципальної правотворчості як ефективного інструменту процесу децентралізації полягає в наступному: 1) оперативність - муніципальна правотворчість має особливу процедуру прийняття актів, що приймаються в менш суворому (ніж закони) порядку, регламенті, але водночас у встановленому порядку, притаманному процесуальній формі 2) зменшення бюрократичних перепон у прийнятті рішень, підвищення чутливості державних службовців до місцевих умов і потреб; 3) врахування таких соціальних регуляторів, як мораль, звичаї, релігія, культурна спадщина, географічні особливості, правові традиції, зокрема принципи права, права людини, юридична техніка тощо; 4) ефективність взаємодії із територіальною громадою, що виявляється в теоретичних (інтелектуальних) та практичних (вольових) активностях, які

здійснюється правотворчим органом на основі об'єктивних закономірностей та узгодження інтересів різних прошарків суспільства, їх офіційним визнанням, або самостійного регулювання для урегулювання суспільних відносин, наявність обов'язкового суспільного дискурсу з найбільш значущих питань у межах демократичних процедур за умови визнання свободи слова, права на мирні зібрання тощо; 5) можливість прийняття більш творчих, інноваційних та адаптивних програм, актів, що зрештою можуть підвищити політичну стабільність і національну єдність, дозволяючи громадянам краще контролювати державні програми на місцевому рівні.

У підсумку адміністративна реформа на основі європейських принципів та стандартів має сформувати таку модель місцевого самоврядування, яка б на основі ефективного об'єднання територіальних громад забезпечила високу якість життя членів громад, якісного управління наявними ресурсами створення та надання необхідних сервісів та послуг.

Проголошено, що реформування місцевої влади має відбуватись із урахуванням досягнень сучасної європейської моделі публічного управління державою, зокрема, «good governance» та досягнень інформаційного суспільства, а нормотворчий результат повинен мати людиноцентристську ідеологію та сповідувати філософію раціонального права з точки зору його кінцевого продукту, що забезпечує органічне поєднання інтересів громади і держави та забезпечує правопорядок.

Безумовно, органи місцевої влади, чи то ради, чи то об'єднані територіальні громади, повинні мати повноваження щодо розробки, прийняття, видання, доповнення нормативних актів у межах своєї компетенції. При цьому передбачається, що органи місцевого самоврядування забезпечують правовий порядок у суспільстві на мікрорівні. А мікрорівень є складовою макродержавного рівня, реалізуючи при цьому інтегральну складову.

Додамо, що правовий порядок у суспільстві в межах нашого дослідження розглядається як вимір соціального порядку, що виражає два аспекти позитивного права - обмеження та гармонізацію суспільних відносин. Це зрештою і повинно досягатися за допомогою правил, які санкціонують і гарантують здійснення прав та накладання зобов'язань на основі людиноцентристської ідеології та сповідування філософії раціонального права з точки зору його фінального продукту, що забезпечує органічне поєднання інтересів громади та держави у вигляді правопорядку.

Правотворчість - це одна з найважливіших сфер діяльності держави, що має за безпосередню мету формування правових норм, їх зміну, скасування та доповнення. У кожній державі правотворчість має свої особливості, але скрізь вона спрямована на створення та удосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої та несуперечливої системи норм, що регулює наявні в суспільстві різноманітні відносини.

Певні стандарти правової поведінки, як і певні права та обов'язки людини є природними і тому вони є невідчужуваними, зокрема про невідчужуваність прав і свобод людини йдеться у ст. 21 Конституції України. При цьому про стандарти правової поведінки в контексті визначення правової функції/ролі в Конституції не йдеться. З огляду на це, коли ми говоримо про правотворчість, то маємо на увазі творення саме об'єктивного права («юридичну правотворчість»), що «вимальовує» стандартні правові функції/ролі, у яких і реалізується правоактивна людина. Від народження й до смерті людина взаємодіє з державою, виконуючи функції/ролі чи платника податків, чи народного обранця, чи державного службовця, чи правоохоронця, чи приватного підприємця тощо. Отже, з точки зору успішного виконання правової функції/ролі потрібна орієнтація у правових нормах, уміння локалізувати негативні наслідки їх незнання або недотримання. Людина кожної миті

відтворює у своїх правових функціях/ролях норми права. Вона сама є і нормотворцем, і одночасно виконавцем певних правових норм.

Беручи до уваги наведене, у правотворчості формуються і затверджуються ті правові норми, які відповідають сучасному рівню суспільних відносин і сприяють їхньому прогресивному розвитку. Саме в цьому насамперед виявляється призначення даної форми державної діяльності. Інше виявлення правотворчості (зміна і скасування чинних норм, удосконалення їх редакції) має підпорядковане, допоміжне значення для утворення чітко визначеної і внутрішньо узгодженої системи юридичних норм. Шляхом правотворчості створюються також норми, що стимулюють виникнення та розвиток сучасних правовідносин. Особливу роль при цьому відіграють професійні та громадські обговорення проєктів у професійних ЗМІ, парламентських слуханнях, громадських колегіях міністерств та відомств тощо.

Вважаємо, що правопорядок є результатом правової законності (як реалізації принципу верховенства права), а його досягнення здебільшого визначається якістю правотворчої діяльності як на рівні держави, так і на рівні органів місцевого самоврядування (як інституту громадянського суспільства). При цьому усвідомлюється, що правопорядок є метою функціонування правової системи та означає точне і повне здійснення приписів правових норм (використання прав, виконання обов'язків, додержання заборон) усіма суб'єктами права, зокрема органами місцевого самоврядування.

Таким чином, вважаємо, що роль муніципальної правотворчості в умовах децентралізації влади в Україні є однією із необхідних умов забезпечення прав людини і громадянина та, відповідно, належного правопорядку як мети правового регулювання, а отже, і правової системи України.

З урахуванням аксіологічно-інформаційного методологічного підходу у представленій роботі обґрунтовується формування інтегральної моделі

муніципальної правотворчості (як системного утворення), яка виходить із наступного.

Насамперед, системоутворювальним чинником будь-якої системи постає ціль (мета), заради якої дана система утворюється та яка (ціль, мета) визначається надсистемою.

Як відомо, розроблення інтегральної (*суцільної, єдиної*) концепції удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування є ключовою метою даного дослідження. Вважаємо, що досягнення цієї мети полягає в усвідомленому застосуванні результатів правотворчості світового (європейського) рівня та національної правотворчості. Таке узагальнення робимо на підставі того, що в інтегральній системі кожна частина є пов'язаною та взаємодіє з усіма іншими. Як зазначалося вище, Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язує держав-учасниць, що її підписали (зокрема і Україну) будувати власні системи місцевого самоврядування з урахуванням основних принципів, викладених у цьому документі:

- Принцип місцевого самоврядування повинен бути закріплений в письмовому законі та, де це можливо, в основному конституційному законі.
- Місцева влада повинна мати право регулювати та взяти на себе відповідальність за значний обсяг громадських справ в межах, встановлених внутрішньодержавним правом, на користь місцевого населення.
- Громадські функції повинні здійснювати ті органи місцевої влади, які найближче перебувають до громадян. Поділ функцій з надання послуг має ґрунтуватися на ефективності та економічності.
- Зміни в межах місцевих територій повинні здійснюватися після консультацій з місцевою владою і, бажано, за умови проведення референдуму серед місцевих виборців.

- Місцева влада повинна мати можливість пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до потреб місцевості і забезпечувати ефективність управління.
- Адміністративне втручання та регламентування з боку вищих рівнів урядування має бути обмеженим лише у випадках порушення місцевою владою конституційного та зовнішньодержавного законодавства.
- Місцева влада повинна мати можливість формувати свої власні податкові надходження для здійснення місцевих програм. У разі, якщо надання послуг вимагає втручання центрального уряду, останній повинен забезпечити належне фінансування, або місцевій владі надати право оподаткування для фінансування наданих послуг.

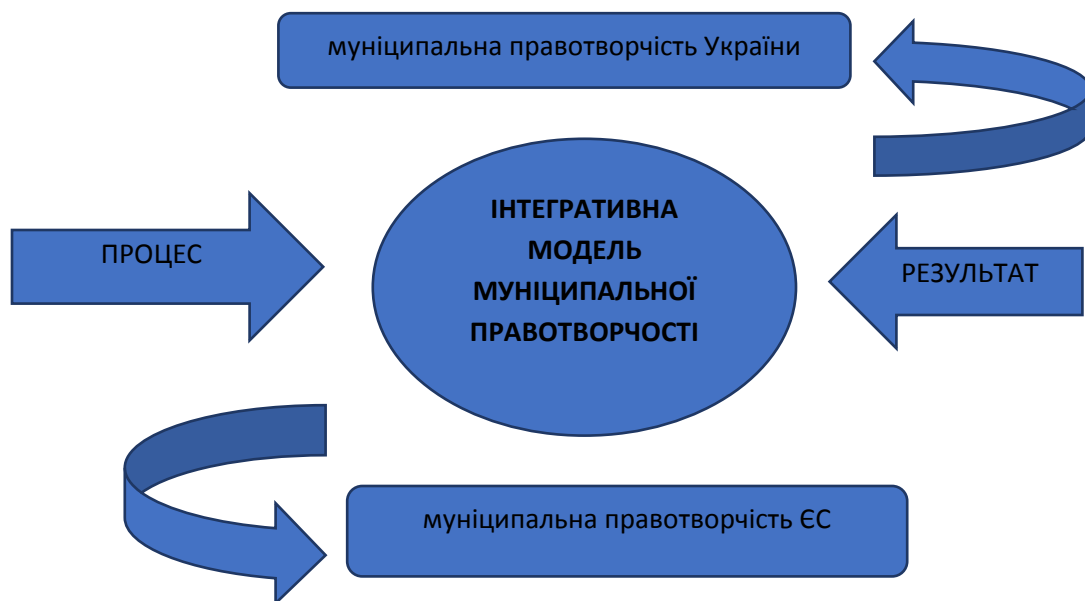
Реалізація зазначених принципів вимагає від України рішучих законотворчих дій (на яких ми детальніше зупинимось нижче), що створює передумови для активного розвитку державної правотворчості на основі правотворчості ЄС.

В умовах постмодерну виникають суперечливі теорії, які під виглядом прагнення упорядкувати правовідносини, дисциплінувати їх суб'єктів, роблять акцент на «нормативності», послаблюючи соціальну згуртованість у контексті правоутворення, що може призвести до дисбалансу правової системи в цілому або занадто «політизують» процес децентралізації, що може призвести до асиметричного розподілу повноважень, нерозважливого їх використання «місцевими елітами».

У моделі «муніципальної правотворчості» (схема 1) надсистемою постає: 1) *державна правотворчість України* (за одним критерієм) - адже при всій важливості свободи правотворчості спільнот в одному суспільстві не можуть гармонійно співіснувати кілька правових порядків; 2) *муніципальна правотворчість ЄС* (за іншим критерієм) з позиції наявних стандартів муніципальної правотворчості, побудованої на природніх правах учасників

правовідносин, які не виключають, а доповнюють публічні та приватні інтереси. Поєднання цих складових у моделі муніципальної правотворчості надає системі органічності, породжує єдність макросуспільства із мікроінтересами спільнот.

Схема 1



Водночас органи місцевої влади, чи то ради, чи то об'єднані територіальні громади повинні мати повноваження щодо розробки, прийняття, видання, доповнення нормативних актів у межах своєї компетенції. Діяльність органів місцевого самоврядування прямо пов'язана зі створенням у передбачений законом спосіб нормативно-правових актів, що безпосередньо стосується правотворчого процесу. Таким чином, (і це є окремим предметом нашого дослідження) інтегральна модель муніципальної правотворчості досліджується як єдність: 1) *процесу* (тобто муніципальної правотворчої діяльності відповідних суб'єктів); 2) *результату* муніципальної правотворчості (у формі відповідних актів).

В авторському розумінні інтегративна модель муніципальної правотворчості передбачає підключення різних суб'єктів інтересів та джерел

інформації до процесу створення нормативних актів на рівні місцевого самоврядування. Ця модель покликана забезпечити більш широкий, різноманітний та враховуючий підхід до розробки правових норм і політики на муніципальному рівні. Основні риси інтегративної моделі муніципальної правотворчості: *участь різних суб'єктів* - ця модель включає участь не лише представників муніципальної влади, але й громадських організацій, експертів, підприємців, активних громадян та інших суб'єктів, які мають інтереси у конкретних питаннях; *проведення експертизи* - модель передбачає використання експертів із різних сфер для аналізу, оцінки та розробки рішень. Це допомагає забезпечити більш обґрунтовані та комплексні правові норми; *обґрунтованість рішень* - збільшується рівень обґрунтованості та дослідженості прийнятих рішень завдяки включенню різних поглядів і джерел інформації; *діалог та консенсус* - Інтегративна модель сприяє створенню діалогу між різними групами інтересів та пошуку спільних підходів до рішення проблем; *підвищення легітимності* - залучення різноманітних суб'єктів допомагає підвищити легітимність прийнятих рішень, оскільки вони більш представницькі та враховують різні погляди; *підтримка інновацій* - модель сприяє виникненню нових ідей, ініціатив та інновацій через різнобічний підхід до розробки правових актів; *збалансованість інтересів* - залучення різних сторін допомагає знайти компромісні рішення, які задовольняють різні інтереси. В цілому, інтегративна модель муніципальної правотворчості прагне поєднати різноманітні погляди та джерела інформації для досягнення більш якісних рішень, комплексних та справедливих правових норм на рівні місцевого самоврядування.

Правотворчість як елемент правового регулювання є наслідком об'єктивного розвитку суспільних відносин, безпосередньо спрямованим на їх врегулювання. Мета, зміст та результати правотворчої діяльності обумовлюються особливістю наявного розвитку та потреб суспільства, його

відкритістю до змін та новацій, до яких відносять рівень правової культури населення, форма правління, устрою та режиму, ступінь розвиненості державних інституцій тощо. Відповідно ефективність правотворчої діяльності залежить від врахування цих факторів, а також принципів її діяльності. Це найважливіший засіб управління суспільством із точки зору формування стратегії його розвитку, а також показник цивілізованості й демократизації суспільства.

Інтегративна модель муніципальної правотворчості спирається на форми децентралізації, які мають конкретну мету та послуговуються спеціальним інструментарієм. В умовах децентралізації України набувають реалізації наступні її форми, способи та інструменти (дивись таблицю 2.):

Таблиця 2

Форми	Мета	Підвиди децентралізації	Спосіб/інструментарій децентралізації
<i>Політична</i>	Надати громадянам (їх представникам) більше влади у прийнятті публічних рішень.	конституційні та/або законодавчі реформи	<ul style="list-style-type: none"> - привести систему організації влади на рівні районів і областей до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (зараз районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів. Цю функцію, що нелогічно, виконують місцеві державні адміністрації); - сформувати укрупнену систему районних рад (було 490, зараз маємо 136 районів); - перерозподілити повноваження від державних адміністрацій до

			<p>виконавчих органів – муніципалітетів, переформовувати/сформувати нові органи у вигляді префектур/обмежити наявні повноваження державних адміністрацій;</p> <p>- деполітизація посад голів та заступників голів місцевих державних адміністрацій, формування кадрового резерву голів МДА. <i>(Вони не мають бути представниками політичних партій, Формування кадрового резерву буде здійснюватися через відкритий конкурс, який проводитиме Комісія з питань вищого корпусу державної служби).</i></p> <p>- Унормування проведення виборів, референдумів; розбудова партисипативної демократії</p>
Адміністративна	Перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів за надання державних послуг між різними рівнями	Проведення адміністративно-територіальної реформи.	<p>- Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг;</p> <p>- створення Стратегії</p>

	влади.		<p>громади, Просторового плану використання ресурсів громади, підходи та інструменти для розподілу землі;</p> <p>- Людський капітал (належні умови для працевлаштування та бізнесу, розвинута інфраструктура);</p> <p>Унормування питань державної служби, служби в ОМС; Формування кадрового резерву</p>
Фіскальна	<p>Досягнення фінансової відповідальності; отримання належного рівень доходів – або зібраних на місцевому рівні, або переданих від центральної влади; повноваження приймати рішення щодо витрат.</p>	- Фіскальна децентралізація;	<p>- Змінити чинну систему зарахування ПДФО до місцевих бюджетів, коли податок сплачується за місцем реєстрації підприємства, що не є справедливим. Основну вигоду тут отримують великі міста, навіть якщо підприємства фактично розташовані на території інших громад. Тому плата ПДФО має відбуватися за місцем розміщення відокремлених підрозділів;</p> <p>- податок на землю – джерело коштів для громад;</p>

Економічна (ринкова)	приватизація та дерегуляція	Державно-приватне партнерство	<p>- прийняття закону про співробітництво територіальних громад (відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень);</p> <p>- Розвиток партисипативної демократії</p>

Як бачимо, в Україні охоплені процесом децентралізації всі чотири її форми. Водночас слід констатувати, що жодна з цих форм остаточно не завершена. Особливо гострим є питання легітимізації процесів децентралізації в положеннях Конституції України. Найбільш невизначеною виявляється четверта форма децентралізації – економічна (ринкова), що є доволі ризикованим, адже ця форма пов’язана із делегуванням державних функцій у приватний сектор, з метою розвивати «державно-приватне партнерство», в якому уряд і приватний сектор співпрацюють для надання послуг або розвитку інфраструктури. Приватизація може включати: 1) надання приватним підприємствам функцій, які раніше були монополізовані урядом; 2) надання послуг (чи управління державними послугами або об’єктами) комерційними підприємствами; 3) фінансування програм державного сектору через ринок капіталу (з адекватним регулюванням або заходами щодо запобігання

ситуаціям, коли центральна влада несе ризик для цього запозичення) і допуск приватних організацій до участі; і 4) передачу відповідальності за надання послуг від державного до приватного сектору [76]. Процеси дерегуляції уповільнились у зв'язку із запровадженням воєнного стану, але в післявоєнні часи зростатиме необхідність зменшення законодавчих обмежень на приватну участь у наданні послуг. Зрозуміло, що виникатиме необхідність у розвитку конкуренції між приватними постачальниками за послуги, які в минулому надавалися урядом або регульованими монополіями, пошуку додаткових шляхів привабливості українського ринку для інвестицій. В останні роки приватизація і дерегуляція стали більш привабливими альтернативами урядам країн, що розвиваються.

На підставі вищенаведеного було доведено гіпотезу, згідно з якою інтегративна модель муніципальної правотворчості як складової всієї правотворчості забезпечується її взаємодією із державною правотворчістю в межах функціонування державної системи. Індикатори успіху всієї системи (як в цілому, так і її частини) - фактори прийняття політичних, адміністративних, фіскальних та економічних (ринкових) рішень (які мають конкретну мету та послуговуються спеціальним інструментарієм) засвідчують, що процес децентралізації тісно пов'язаний із системою правотворчості. Натомість муніципальна правотворчість виступає частиною загальної системи правотворчості та взаємодіє з нею. У цьому, зокрема, проявляється інтегративний характер муніципальної правотворчості.

Таким чином, важливим індикатором успіху децентралізації є фактор здійснення правотворчості органами місцевого самоврядування, що супроводжує прийняття політичних, адміністративних, фіскальних та економічних (ринкових) рішень. Передача правотворчих повноважень від центру на місця виступає не самостійним видом/формою децентралізації, а є

універсальною категорією, що супроводжує всі наявні форми децентралізації та забезпечує її поступальність та успіх.

3.2. Адміністративно-територіальні одиниці в контексті ефективного забезпечення муніципальної правотворчості

Децентралізація як процес стала ознакою демократичних країн, але, як зазначають експерти Світового банку, вона не завжди може бути ефективною, особливо для стандартизованих, рутинних, мережевих послуг, що може призвести до втрати економічного масштабу і контролю над дефіцитними фінансовими ресурсами з боку центрального уряду; слабкий адміністративний або технічний потенціал на місцевому рівні може призвести до менш ефективного надання послуг у деяких районах країни; адміністративні обов'язки можуть бути переведені на місцевий рівень без достатніх фінансових ресурсів і ускладнити справедливий розподіл або надання послуг; децентралізація іноді може зробити координацію національної політики більш складною і може дозволити функції, які будуть захоплені місцевими елітами; крім того, недовіра між державним і приватним секторами може підірвати співпрацю на місцевому рівні [76]. Беручи до уваги наведене, рекомендація Світового банку оцінити сильні і слабкі сторони організацій державного і приватного секторів при виконанні різних видів функцій, а також оцінити найнижчий організаційний рівень влади, на якому функції можуть виконуватися ефективно, видається більш ніж раціональною.

Легітимність держави ґрунтується на її можливостях надати послуги, які відповідають вимогам громадян [45]. Одним із факторів, який ускладнює децентралізацію, є те, наскільки багаторівневим може бути Державне управління. У цьому питанні відсутній єдиний підхід для правозастосування. Кожна країна обирає варіант адміністративно-територіального поділу

відповідно власних соціально-культурних, політичних та економічних особливостей.

У зв'язку із концептуальними змінами адміністративно-територіального устрою України у 2015 році виникла необхідність внести відповідні зміни до Конституції України. Згідно з Проектом Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, який був представлений 01.07.2015 під номером 2217а [358] (далі - Законопроект №2217а), запропоновано внести зміни до статей 85, 92, 106, 118, 119, 121, 132, 133, 140-144, 150, а також до Перехідних положень Конституції України. Зміни стосувалися переважно питань реорганізації місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи, створення виконавчих органів обласних та районних рад і визначення адміністративно-територіальних одиниць - громад.

Так, відповідно до ст. 133 Законопроекту №2217а було обрано трирівневий адміністративно-територіальний устрій за наступною моделлю. Система адміністративно-територіального устрою України складається з кількох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: громади, райони та регіони. Територія України розділена на громади, які є основними одиницями в цій системі. Групи громад утворюють райони, тоді як Автономна Республіка Крим та області мають статус регіонів України. Особливі правила для Києва та Севастополя визначаються окремими законами. Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів і областей, а також визначення категорій поселень (сіл, селищ, міст) встановлюється законом. Зміни у межах, найменуванні та перейменуванні громад і поселень здійснюються з урахуванням думки їх мешканців, відповідно до визначених законом процедур [358].

Постановою Верховної Ради України від 16 липня 2015 року № 622-VIII Законопроект №2217а було включено до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання та спрямовано до Конституційного

Суду України для одержання висновку щодо відповідності його вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Згідно з Висновком Конституційного Суду України від 30 липня 2015 року № 2-в/2015 Законопроект №2217а було визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Згідно зі статтею 155 Конституції, законопроект про внесення змін до Конституції України, який був попередньо схвалений більшістю у Верховній Раді України, вважається прийнятим, якщо на наступній сесії Верховної Ради України за нього проголосує не менше двох третин у конституційному складі Верховної Ради України. Однак, навіть попри ці вимоги та позитивну оцінку Венеціанською Комісією, законопроект №2217а не здобув необхідної кількості голосів.

Серед критиків Законопроекту №2217а заслуговує на увагу позиція Оксани Сироїд, яка надала офіційний висновок щодо Проекту Закону Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [393], в якому авторка звернула увагу на порушення процедури розгляду та змістовні недоліки, які б у разі прийняття Законопроекту №2217а призвели б до дисбалансу влади.

У грудні 2019 року Президентом України В. Зеленським було представлено новий проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13.12.2019 (далі – Законопроект № 2598) [358].

На думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, пропоновані Законопроектом № 2598 зміни відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують висновки і зауваження Венеціанської Комісії та сприятимуть зміцненню місцевого самоврядування та ефективній організації влади в Україні. Комітет Верховної Ради України з правової політики, за дорученням Голови Верховної Ради України від 16 грудня 2019 року, розглянув цей Законопроект на своєму засіданні 18 грудня 2019 року (протокол №17). Комітет вирішив, що не доцільним направляти Законопроект на наукову чи

юридичну експертизу до Конституційного Суду України та не є доцільним опублікувати його для всенародного обговорення до прийняття відповідної постанови Верховною Радою України стосовно цього Законопроєкту.

Законопроєкт № 2598 передбачає трирівневу систему адміністративно-територіального устрою – *громада* (базовий рівень), *округ* (субрегіональний рівень), *область* (області та Автономна Республіка Крим) [358]. Відповідно до змісту Законопроєкту стаття 140 передбачає, що громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо через вибори, місцеві ініціативи та інші форми, визначені законом. Органи місцевого самоврядування громади включають в себе громадську раду як представницький орган та виконавчі органи ради громади.

Незважаючи на те, що Законопроєкт має статус невідкладного та отримав безпрецедентну підтримку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, Законопроєкт № 2598 також викликав чимало дискусій та спричинив обговорення на громадських консультаціях зміни до Конституції України, що стосуються децентралізації. Ці консультації були проведені з участю представників місцевого самоврядування та їхніх всеукраїнських асоціацій, таких як Асоціація міст України, Українська асоціація районних та обласних рад, Всеукраїнська асоціація громад та інші. В рамках цих консультацій відбувся національний тур по регіонах України, в якому взяли участь 1088 делегатів від асоціацій місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади, а також представників громадськості і європейських проєктів міжнародної технічної підтримки. Після цього було проведено 35 раундів перемовин із представниками всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування [271].

Внаслідок обговорень у листопаді 2021 року на сайті парламентського Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднили оновлений текст змін

до Конституції України в частині децентралізації влади [187]. Порівняно з версією дворічної давнини текст Законопроєкту № 2598 суттєво доопрацювали, уточнили терміни і значно скоротили.

Так, зміни до Конституції України в частині децентралізації влади повністю реалізують принцип децентралізації влади. ОТГ стають громадами на конституційному рівні. Впроваджується принцип субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування і сталого розвитку. Також змінюються назви адміністративно-територіальних одиниць та областей (остаточне рішення щодо назв мають приймати народні депутати). Київ і Севастополь залишаються окремими регіонами, але можуть обрати іншу модель на рівні законодавства.

Ключові відмінності Змін до Конституції від Законопроєкту № 2598 полягають у наступному: змінено і відредаговано близько 80% тексту змін до Конституції попереднього проєкту, термінологічний апарат був уточнений, текст значно скорочено; введено принципи забезпечення місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами, співмірність і рівність адміністративного нагляду, право вільного вирішення питань місцевого значення, які не потрапляють під компетенцію інших органів; делеговані повноваження забезпечуються фінансами у повному обсязі, і зміни в компетенції місцевого самоврядування супроводжуються відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів; знято повну зупинку повноважень органів місцевого самоврядування під час розгляду Конституційним Судом України справ, що стосуються порушення актом місцевого самоврядування Конституції України в частині забезпечення суверенітету та територіальної цілісності. Припинено нагляд за найманими посадовими особами; повноваження префекта врівноважено, йому заборонено втручання у акти місцевого самоврядування, він є державним службовцем і призначається на посаду на 3 роки за результатами конкурсу; термін каденції місцевого самоврядування повернуто до 5 років.

Представлені Зміни до Конституції ще не зареєстровані як законопроект, що означає необхідність проходження доволі тривалої законодавчої процедури. Але, оскільки відбувається доопрацювання тексту Змін до Конституції міжкомітетською міжфракційною робочою групою та розпочався процес ухвалення політичних рішень на рівні політичних стейкхолдерів, вважаємо за доцільне висловити свою думку.

Питання ефективного адміністративно-територіального устрою України досліджували такі автори, як О.М. Бабич, К.М. Вітман, Ю.І. Ганущак, Ю.О. Карпінський, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, О.Г. Кучабський, В.Г. Куйбіда, О.Я. Матвіїшин, В.А. Негода, В.П. Павленко, Є.В. Перегуда, М.О. Пухтинський, О.В. Скрипнюк, О.М. Стойко, А.Ф. Ткачук, В.А. Явір, В.А. Яцюк та інші автори. Окремі автори зробили вагомий внесок у доробки вивчення адміністративно-територіального поділу інших країн. Так, М. Попов дослідив адміністративно-територіальний поділ Республіки Болгарія; А. Руснакова – Словаччини, В. Семяновський досліджував досвід країн Європейського Союзу із зазначеного питання. Розвиток територіального устрою європейських країн виокремили в колективній праці В. Куйбіда, О. Матвіїшин, В. Новик, В. Павленко, А. Ткачук, П. Хонда й інші науковці. Але, попри широкий контекст дослідження, триада адміністративно-територіального устрою у форматі – громада, округ, область, назви виконавчих органів місцевого самоврядування залишається дискусійною.

Аксіологічний (ціннісний) підхід дозволяє вирішити, чи варто пізнавати світ і змінювати його, чи варто взагалі жити, що людина може одержувати від світу і на що вона може сподіватися. Розуміння природи правових цінностей, їх змісту та ієрархії дозволяє організовувати людське життя з найбільшим коефіцієнтом користі та перспективи для прийдешніх поколінь. З нашої точки зору, саме аксіологічний підхід має допомогти розібратись в одному із дискусійних питань щодо найменування природи самоорганізації людських

спільнот, зіставлення та розуміння категорій організації владних відносин, передусім на локальному рівні.

У кожній країні, залежно від історичних особливостей її розвитку, а також інших важливих характеристик держави (наприклад, політичний режим, устрій, форма правління тощо), існують свої особливості назви явища, яким є місцеве самоврядування, при цьому можуть використовуватися й інші терміни. Так, наприклад, у деяких країнах англосаксонської групи – це *«муніципальне управління»*, в Японії – *«місцева автономія»*, у Франції – *«територіальна децентралізація»* тощо [281, с. 183; 385].

У різних країнах світу адміністративно-територіальні одиниці можуть бути названі, такими як штат, земля, регіон, провінція, губернія, область, волость, сектор, округ, департамент, муніципалітет, район, квартал, комуна, місто, село, селище та інші. Кожна з цих назв може мати своє історичне, культурне та мовне коріння, а також нести певний сенс або значення.

Серед призначень права важливе місце посідає правозастосування. Натомість із запровадженням первинної адміністративної одиниці, якою є «громада», виникають додаткові запитання та плутанина.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі - Закон) територіальна громада - *це* жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Отже, територіальна громада це передусім жителі адміністративно-територіальної одиниці. Якщо прийняти вищенаведену конструкцію-тріаду, то виходить, що територіальна громада - жителі, що об'єднані постійним проживанням у межах в адміністративно-територіальної одиниці «громада».

Власне відповідно до Законопроекту «грумада» є одночасно і первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України (ст. 133), і первинним суб'єктом місцевого самоврядування (ст. 140).

Позитивним моментом щодо правового статусу «грумади» є закріплення в ст. 140 Законопроекту того факту, що грумада є юридичною особою, адже ми пам'ятаємо дискусії навколо сумнозвісного листа Міністерства юстиції України у своєму роз'ясненні від 15.08.2017 р. № 31322/Ж-1548/19 начальника головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в областях, у м. Київ, у якому фактично було заборонено реєструвати статuti територіальних грумад, оскільки, на думку органу, за територіальними грумадами на законодавчому рівні не закріплено статус юридичної особи.

Наразі про інше. Відомо, що *«Хартію місцевого самоврядування»* характеризують як «еталон у вирішенні питань місцевого самоврядування», «стандарт місцевої демократії для країн – членів Ради Європи», «Правовий простір муніципальної діяльності на сучасному етапі демократичного реформування» [283, с.140-141; 385]. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є не *територіальна грумада*, а *органи місцевого самоврядування*. Визначення місцевого самоврядування, закріплене в Хартії, частково міститься в статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, особливо в частині розуміння вирішення специфічних питань місцевим самоврядуванням.

Вважаємо за необхідне звернути особливу увагу на доктринальну позицію деяких вчених про істотне «одержавлення» самої концепції місцевого самоврядування, що міститься в Хартії. «Одні з них зауважують, що такий перелік в акцентах став можливий через неправильний переклад цього документа. Якщо в наведеному вище перекладі, зробленому в Україні, привертає увагу вираз «здійснення регулювання й керування істотною частиною державних справ», то в російській федерації ст. 3 Хартії перекладена

так: *Під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.* Такий офіційний переклад на російську мову впливає з ратифікації Європейської хартії федеральним законом РФ від 11 квітня 1998 р. Але є й інші переклади, що також належать до офіційних або близьких до них, а також авторські переклади, що призвело до несумісних тлумачень поняття місцевого самоврядування, що міститься в Європейській хартії» [166, с. 142; 385].

Досить пильну увагу привертає точка зору О.О. Замотаєва, який, проаналізувавши тексти Європейської хартії на англійській та французькій мовах та їх російський переклад, дійшов висновку, що з урахуванням неоднозначності англомовних і франкомовних термінів визначення поняття місцевого самоврядування, дане в Хартії, варто перекладати так: *«під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність місцевих співтовариств регламентувати значну частину справ громадянського суспільства й управляти нею, діючи в рамках закону під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення»* [166, с. 143; 385]. На нашу думку, не є виправданим з точки зору юридичної техніки поєднання двох значень в одній дефініції. Зокрема, одночасне сприйняття територіальної громади як адміністративно-територіальної одиниці та первинного суб'єкта місцевого самоврядування викликає певні ускладнення та плутанину. Натомість суб'єкт правовідносин володіє належним правовим статусом, включаючи юридичну відповідальність за прийняті рішення. Суб'єкт як орган місцевого самоврядування повинен мати здатність управляти публічними справами в інтересах громади. Звичайно, постає питання про назву такого органу. З огляду на вищенаведене, пропонуємо розглянути можливість запровадження наступної конструкції: *«Первинними суб'єктами місцевого самоврядування є рада*

громади як представницький орган та виконавчі органи ради громади – муніципалітети».

У цій конструкції можливим базовим терміном постає «муніципалітет». Нагадаємо зміст ст. 3.1 Європейської хартії міст, що була прийнята Радою Європи в березні 1992 р., де *муніципалітет* трактується як автономна адміністративна одиниця, що поєднує співтовариство жителів із визначеними інтересами, та населений центр з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю адміністрацією [158].

Слід зазначити, що в сучасній офіційно-діловій практиці активно поширюється термін «муніципальний» у значенні «місцевий». При цьому слово муніципальний пов'язане зі значенням лексеми «муніципалітет», «муніципалізація». Муніципалізація (латин. *mumitsypaliatsiya* – те, що стосується муніципії – міст з правом самоврядування) – процес, за яким органи місцевого самоврядування набувають права власності на об'єкти державної або приватної власності та беруть на себе відповідальність за розпорядження ними на користь місцевих мешканців. Термін «муніципалізація» вперше з'явився у Стародавньому Римі. Рим виробив особливу форму міського самоврядування – муніципій – форма, за якою самоврядування міст поєднувалося з підпорядкуванням їх єдиній центральній владі територіальної держави – Римській імперії [164, с. 215]. Слово «муніципалітет» є словом-запозиченням, європеїзмом. Нам нерідко доводиться чути це слово з екранів телевізорів, з новин тощо. Водночас не втрачає актуальності і слово «місцевий» у наступному функціонально-стильовому навантаженні: «органи місцевого самоврядування», «місцевий бюджет», «місцеві державні адміністрації». Існують певні очікування щодо можливого поглинання зазначених словосполучень. Але не завжди слова «муніципальний» та «місцевий» є взаємозамінними.

Помилковим є ототожнення слова «муніципальний» із виключно «містом». Міста (грец. πόλις) з античних часів були організованою формою

громадського життя, спілкування та самоуправління. Платон у своєму творі «Закони», говорячи про аристократичну республіку, підрахував, що кількість громадян в ідеальному полісі має бути 5040. У свою чергу, його учень, Аристотель вважав державу – «політичним спілкуванням» [89, с. 376], а територію полісу вважав вдалою, якщо його територія і населення можна було легко побачити, проконтролювати. Сама історія терміна безпосередньо пов'язана із територією полісу, громади, що є прийнятною одиницею для комунікації та управління.

Абсолютно не випадково в Україні кількість ОТГ з кількістю до 5 тис. осіб переважає – 292 (36,3% від всіх ОТГ), а від 5 до 10 тис. осіб сягає 267 (33% від всіх ОТГ) [164, с. 215]. Загалом близько 70% всіх ОТГ прямо пов'язані із полісним виміром спільноти для реалізації ефективного самоуправління. Відповідно до Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) [260] цей показник умовно відповідає NUTS 5 – «мікрогромаді», первинній територіальній одиниці (поселення, солецтва, комуни тощо) із кількістю мешканців 1-50 тис., що проживає на площі від 1 до 10 км². На нашу думку (і про це йтиметься нижче), в умовах реформування «муніципалітет» є найвдалішою назвою управлінської первинної територіальної одиниці – виконавчого органу громади.

На підтримку розвитку термінології свідчать сучасні наукові дослідження. О. В. Батанов у своєму дисертаційному дослідженні концентрує науковий погляд на понятті «муніципальна влада» для позначення місцевого самоврядування як виду публічної влади як такому, що найбільш оптимально розкриває її сутнісні, змістовні, функціональні та інші атрибути [96, с. 4]. М. О. Баймуратов зазначає, що «проблемність назви «муніципальне право» полягає насамперед у тому, що Конституція України використовує термін «місцеве самоврядування» і не вживає термін «муніципалітет», під яким, як правило, розуміють сукупність виборчих органів місцевого самоврядування, «муніципальне утворення», як міське чи сільське поселення, у межах яких

здійснюється місцеве самоврядування та існує муніципальна власність, місцевий бюджет та виборні органи» [283, с. 13]. На нашу думку, нині настав час для конституційної реформи, що закріпить у Конституції України найменування виконавчих органів місцевого самоврядування – «муніципалітети». Подібне рішення зумовить визначеність, зрозумілість у понятійному апараті національної правової системи та відповідатиме результатам сучасних досліджень.

На наш погляд, цей термін є більш вдалим для позначення суб'єкта місцевого самоврядування. Так, *територіальна громада представляє* жителів, об'єднаних спільними інтересами, постійним проживанням у межах адміністративно-територіальної одиниці – муніципалітету. А *муніципалітет* набуває значення управлінського органу, юридичної особи, що об'єднує співтовариство жителів із визначеними інтересами, та населеного центру з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю адміністрацією у вигляді муніципалітету, що включає *муніципальну раду* громади як представницький орган та виконавчі органи ради.

Наступним елементом тріади Законопроекту є округ. Як зазначає член комісії з питань правової реформи Олександр Корнієнко, «щодо назви «округ» - питання дискусійне, і ми ще консультуватимемося і з експертами, і з громадськістю, чи не викликатиме вона якихось проблем. Ми хочемо відійти від назви «район», бо майбутній субрегіональний рівень не можна порівнювати з районами, що існують зараз. Округи будуть значно більшими за площею і населенням, їх буде близько 100, і вони матимуть зовсім інші функції. Щодо повноважень округу, поки що наш аналіз показав, що на цьому рівні немає спільних інтересів, щоб робити там орган місцевого самоврядування. Рівень округу ми плануємо зберегти для адміністративного управління, державного нагляду за законністю рішень місцевого самоврядування, та для так званої

секторальної децентралізації – координації надання державних сервісів громадянам» [264].

Відповідно до оприлюдненого проєкту Змін до Конституції [187] адміністративно-територіальну одиницю «округ» планувалось замінити на «повіт». Ми підтримуємо таку ініціативу, адже, хоча і «округ», і «повіт» мали місце як адміністративно-територіальні одиниці в українській історії, слово «округ» часто використовується в українській мові в таких словосполученнях, як «виборчий округ», «військовий округ» тощо. Натомість дефініція «повіт» ближче до українського ментального сприйняття, адже адміністративно-територіальний поділ на губернії та повіти вже мав місце в українській історії та не має інших асоціацій.

Паралельно зазначимо, що, на нашу думку, вибір найменування адміністративно-територіальних одиниць має бути обґрунтований належним чином. Слід відзначити, що Україна є членом європейської статистичної системи (EUROSTAT) та прийняла на себе зобов'язання відповідати відповідним стандартам статистичних досліджень. Зокрема, у 1988 році Європейська комісія розробила власну класифікацію територіальних статистичних одиниць за стандартами системи «Nomenclature of Territorial Units for Statistics» (NUTS) [260]. NUTS поділяється на п'ять рівнів: NUTS 1-3 є регіональними рівнями, NUTS 4-5 є місцевими одиницями регіональної статистики ЄС. NUTS 1 - це регіони першого рівня, такі як суб'єкти федерації, автономні утворення, субрегіони та великі регіони. NUTS 2 - це регіони другого рівня, такі як воєводства, провінції, департаменти та урядові округи, що відповідають областям в Україні. NUTS 3 - це регіони третього рівня, такі як повіти, графства, префектури тощо, що відповідають адміністративним районам в Україні. NUTS 4 - це базові територіальні одиниці, менші за NUTS 3, такі як гімни, сільські райони тощо. NUTS 5 - це первинні територіальні одиниці, такі як поселення, солецтва, комуни тощо. Критеріями визначення рівнів NUTS для

територіальних одиниць є наступні: NUTS 1 - від 3 до 7 млн. осіб, NUTS 2 - від 800 тис. до 3 млн. осіб, NUTS 3 - від 150 до 800 тис. осіб. Крім того, розроблено класифікацію для менших адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, території, менші за NUTS 3 (сільські райони), віднесені до NUTS 4 (від 50 до 150 тис. осіб), а первинні, базові одиниці - до NUTS 5 (від 1 до 50 тис. осіб). Виникає питання, до якого рівня NUTS відповідає повіт згідно зі стандартами. Якщо це NUTS-3, тоді кількість мешканців повинна складати від 150 до 800 тисяч осіб. Таким чином, NUTS 2 - область - має відповідати від 800 тис. до 3 млн. мешканців. У зв'язку із цим, Законопроект не визначає конкретну кількість областей, адже їх кількість може відрізнятись від існуючої.

На нашу думку, обґрунтування реформи повинно передбачати роз'яснення та додаткову аргументацію вищевикладеної позиції. Адже постає значна кількість питань, які водночас і є гарантами якості реформи. Укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої *логічні межі*. Відстань від центру громади до її найвіддаленішого населеного пункту має бути такою, щоб в екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. Питання визначення меж нових, об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць має вирішуватись органами влади з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян.

Не менш важливим є питання щодо чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб управлінські рішення були оптимальними та результативними. Отже, на місцеву громаду повинен покладатися той обсяг повноважень, який вона здатна забезпечити. Ці та інші питання є важливими та принциповими індикаторами якості реформи місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищенаведене, вважаємо за необхідне на фоні трирівневої системи адміністративно-територіального устрою – *громада* (базовий рівень), *повіт* (субрегіональний рівень), *область* (області та Автономна Республіка Крим) повернутись до дискусії щодо змін найменування адміністративно-територіальних одиниць, розглянути можливість введення у ст. 140 Змін до Конституції наступної суб'єктно-понятійної конструкції місцевого самоврядування: а) жителі громади, що безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішують питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Жителі громади здійснюють місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом; б) ради громади, що є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, наділеними повноваженнями; в) муніципалітети - виконавчі органи ради громади. Наведене частково кореспондується із ст. 133 проекту змін до Конституції:

«Стаття 133. Система адміністративно-територіального устрою України складається з адміністративно-територіальних одиниць: *громад, повітів, областей, автономної Республіки Крим*. Громади міст Києва та Севастополя мають особливий статус. Територія адміністративно-територіальних одиниць повинна бути цілісною.

Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України та є територіальною основою місцевого самоврядування. Області, Автономна Республіка Крим включають повіти. Повіти складаються з громад. Зміна меж, найменування та перейменування громад здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, встановленому законом».

Окрім цього, пропонуємо викласти ст. 140 Змін до Конституції у наступній редакції:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом та спроможністю жителів громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Рада громади є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

Рада громади є юридичною особою.

Жителі громади здійснюють місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом.

Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи ради громади - *муніципалітети*.

Голова громади формує виконавчий орган і керує ним, головує на засіданні ради.

Рада громади сприяє діяльності створених відповідно до закону та статуту громади органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх фінансами та майном.

Повітова, обласна рада є органами місцевого самоврядування, що представляють і реалізують спільні, визначені законом, інтереси громад відповідного повіту, області.

Статус голів громад, депутатів рад громад, повітових, обласних рад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації муніципалітетів, обсяг їх повноважень визначаються законом».

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що в більшості країн належний баланс централізації та децентралізації має важливе значення для ефективного функціонування державного механізму. Баланс інтересів, «сприятливі умови» для передачі на місцевий рівень частини повноважень, щоб забезпечити ефективність функціонування всіх владних структур, підвищення якості надання суспільних послуг та активізації розвитку регіонів за умови збереження

політичної та наглядової ролі держави, фахової підготовки як національних, так і місцевих чиновників до децентралізованого управління забезпечують ефективність децентралізації в українських реаліях.

3.3. Характеристика нормативно-правових актів суб'єктів муніципальної правотворчості

«Наріжним каменем» представленого дослідження є розуміння понять «правотворчість» та «нормотворчість», і даний підрозділ доповнює викладене в підрозділі 1.2 розмежування цих понять через призму визначення суб'єктного складу учасників процесу творення нормативно-правового акта та характеристикою останнього. Звісно нерідко науковці вважають суб'єктами правотворчості більш широке коло суб'єктів. Привертає увагу позиція М.І. Матузова, який суб'єктами правотворчості вважає державні органи, недержавні структури, наділені відповідними повноваженнями, до яких він відносить органи місцевого самоврядування, профспілки тощо, а також громадян, за умови проведення референдумів [432, с. 118]. І.М. Погрібний до суб'єктів правотворчості відносить, окрім державних органів, органів місцевого самоврядування та адміністрацій підприємств та установ, також громадські організації; трудові колективи; населення держави при проведенні референдумів [284, с. 118]. Ю.А. Ведерніков зазначає, що правотворчість здійснюється державою (її органами та посадовими особами), а також «громадянським суспільством та його суб'єктами» [109, с. 118].

З огляду на позицію шановних авторів та як вбачається з вищенаведених розділів представленого дисертаційного дослідження, саме термін «правотворчість» є найбільш доцільним для позначення суб'єктного кола осіб, дотичних до створення нормативних актів, адже, окрім традиційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які приймають більшість

нормативних актів, включає такі суб'єкти, як народ, територіальні громади, державні та недержавні організації.

Не випадково навіть ті автори, які охоче застосовують термін «нормотворчість» для вираження процесу створення нормативно-правових актів, застосовують більш доцільну термінологію, зокрема «правоутворення». Так, О.В. Петришин, Д.В. Лук'янов, С. І. Смородинський та ін. [176, с. 224] вважають, що процес правоутворення складається з двох етапів: усвідомлення і вираження потреби у правовому регулюванні суспільних відносин (на цьому етапі накопичена соціальна, зокрема юридична, практика критично аналізується; формується ціннісне, прагматичне та інше обґрунтування напрямів подальшого правового розвитку; формуються конкретні правові нормотворчі ініціативи, звернені до уповноважених суб'єктів нормотворчої діяльності) і, власне, нормотворча діяльність уповноважених суб'єктів, метою якої є створення, скасування та зміна нормативно-правових актів. Цікавим є те, що автори уникають терміна «правотворчість», замінюючи його на «правоутворення». З огляду на те, що складові слів «право-творчість» та «право-утворення» мають певну спільність, адже «творчість» та «утворення» передбачають креативні засади, пов'язані із «сотворінням», трансформацією суспільної ініціативи, правил поведінки в норму права, вважаємо, що відсутні передумови для відокремленого розуміння цих понять.

Право як цілісне соціальне утворення має свій зміст, який має внутрішню форму та зовнішній прояв. Існує думка, що сутністю права є волевиявлення держави, панівних кіл, яке набуває чіткого вираження та визначеності в конкретних правилах поведінки [198]. Під формою права слід розуміти способи внутрішньої організації та зовнішнього вираження права, що містяться у правилах поведінки [238, с. 40]. Під внутрішньою формою права мають на увазі таку організацію власне змісту права, яка знаходить вираження у вигляді його різних внутрішніх систем та структур. Зовнішня форма права виявляється через

різні нормативні джерела в систематизованому вигляді, у так званому зовнішньому стані [455, с. 183]. Суспільство, як і будь-яка інша складна система, може належно функціонувати і розвиватися лише ґрунтуючись на певних правилах, на основі вибору одного з багатьох можливих варіантів поведінки того чи іншого суб'єкта [181, с. 8].

Слід звернути увагу на позицію М.А Матвєєвої, яка в монографії «Теорія правотворчості» зазначає, що «під час правотворчості створюється/оновлюється не лише зміст права (правило поведінки), а і його внутрішня форма (правова норма з усіма її структурними елементами – гіпотезою, диспозицією та санкцією), або зовнішні форми вираження (закони, судові прецеденти, договори нормативного змісту тощо), але все це становить єдине соціально-правове явище – право [242]. Таким чином, не зовсім правильним є розуміння під правотворчістю процесу створення нормативно-правових актів. І справа не лише в тому, що право має й інші форми свого зовнішнього вираження (правовий прецедент, договір нормативного змісту тощо). Головний недолік такого визначення поняття правотворчості полягає у створенні ілюзії, що правотворчий орган дотичний лише до створення зовнішньої форми права – нормативно-правових актів» [242]. Саме тому, на думку авторки, «вбачається недоцільним запровадження в науковий обіг терміна «нормотворчість», який не відображає всі повноту створення соціальних регуляторів – моралі, права, релігії тощо. Акцент у цьому слові зроблений на нормативності – лише одній із якостей соціальних регуляторів, у той час як інші характеристики, точніше їх сукупність, що дозволяють охопити їх змістовний та формальний аспекти, залишаються ніби за межами розуміння «нормотворців». Водночас широко застосовуваний термін «правотворчість» завжди дозволяє відобразити процеси створення права у громадському житті в усій їх повноті та успішно орієнтує більшість дослідників на подальший розвиток теорії правотворчості» [242].

Зіставляючи поняття «правотворчість» та «нормотворчість» у підрозділі 1.2 даної дисертаційної роботи, ми обґрунтовували висновки, зроблені на підставі аксіологічно-інформаційного методу дослідження, що дозволяють нам розвивати думку в контексті визначення організаційно-правових форм муніципальної правотворчості з урахуванням усієї повноти наявних соціальних регуляторів, які можна і потрібно застосовувати в суспільних інтересах.

Вважаємо за необхідне нагадати, що, на нашу думку, термін «нормотворчість» треба розуміти більш широко – як соціальний регулятор, що створює соціальні норми (моральні, правові, релігійні, корпоративні, сімейні, естетичні), з якими ми пов'язуємо організацію нашого життя.

Л. І. Заморська, здійснюючи комплексне дослідження норм права, звертає увагу на те, що «саме поняття «норма» почали вживати в античний період, а далі – на кожному етапі свого розвитку воно набувало різних значень. «Термін «норма» (від латин. *norma* - «правило», «взірець», «керівне начало», «зразок», «міра», що походить від давньогрецької й означає «високий масштаб», «правило») уперше почали застосовувати в будівельній справі як «справедливість косинця». Трактване в такий спосіб поняття «*norma*» з часом поширилося на сферу духовної та практичної діяльності людини, зокрема на формування морально-етичних відносин. Цицерон у філософії права застосував термін «*norma*» нарівні з терміном «*regula*», витлумачуючи «закон» за допомогою метафорики, запозиченої з будівельної справи, тобто як «масштаб права чи безправ'я»» [181, с. 8].

Таким чином, соціальна нормотворчість, являючи собою певний шаблон поведінки, є нічим іншим, як правилами, виробленими суспільством, групою людей у процесі їх життєдіяльності. Виходячи з цього, соціальна нормотворчість як система уявлень, що поділяється членами соціальної групи, містить і правову нормотворчість, яка реалізується через правотворчість. Через конкретну ініціативу суб'єктів правотворчості, їх цінності, ініціативу та досвід

відбувається трансформація накопиченої та проаналізованої соціальної практики в норми права.

З огляду на це, на нашу думку, форми муніципальної правотворчості виражаються у внутрішній та зовнішній будові. При цьому внутрішня форма стосується конкретної правової норми у сфері муніципального права з усіма її структурними елементами – гіпотезою, диспозицією та санкцією. Зовнішня форма муніципальної правотворчості виявляється в різних видах муніципальних нормативно-правових актів, беручи до уваги різні їх класифікації. І в цьому контексті є очевидним «родинний» зв'язок «правотворчості» та «нормотворчості», в основі якого функціонує дефініція «норма», що яскраво відображається в понятті «нормативно-правовий акт».

Власне, на нашу думку, ключовим у питанні вибору термінології є логіка аргументів, які формують переконання його авторів. Звісно, у використанні термінів «нормотворчість» і «правотворчість» є своя логіка. Важливим при цьому є відправні моменти, якими керуються науковці. Певним чином впливають на обраний глосарій правові традиції, історична спадщина, культура тощо. За позитивістською традицією, важливе значення відіграє нормотворчість з позиції діяльності уповноважених суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою. Основним результатом такої діяльності є прийняття нормативно-правових актів, які є рішеннями, прийнятими уповноваженими на це суб'єктами у визначеній формі та за встановленою процедурою, які регулюють суспільні відносини і містять норми права [202, с. 22].

На думку Є.А. Гетьман, нормотворчість яка є специфічною діяльністю органів виконавчої влади, хараткеризується кількома ключовими рисами. По-перше, ця діяльність відбувається через систему органів виконавчої влади. По-друге, вона здійснюється у відповідності з чинним законодавством та у

встановленому порядку та процедурах. І, нарешті, її результатом є створення нових або удосконалення існуючих підзаконних нормативно-правових актів [130, с. 75].

Нижче ми наводимо власні аргументи, які характеризують муніципальну правотворчість, що дозволяє обирати саме цю термінологію та пояснює нашу думку.

По-перше, слід визначити місце актів суб'єктів муніципальної правотворчості серед іншої правотворчості та взаємозв'язок муніципальної правотворчості із державою. Як зазначає М.І. Козюбра, «на певному етапі історичного розвитку суспільства, пов'язаному з формуванням державних органів влади, процес правотворення набув додаткових властивостей, зумовлених сутністю, авторитетом державної влади та тими функціями, які виконує держава в суспільстві» [177, с. 191]. Розвиваючи думку, автор зазначає, що «правотворчий орган не «вигадує» бажану норму, а тільки формулює загальнообов'язковий припис на підставі реальних суспільних відносин, які вже існують (хай навіть у зародковому стані)» [177, с. 192], при цьому роблячи висновок, що «цей процес правозакріплення був властивий раннім етапам становлення права», а сьогодні «правотворчість є продукт людської діяльності, змістом якої є людська поведінка, обумовлена потребами та інтересами людей, які, у свою чергу, тісно пов'язані із політикою, економікою, психологією (ментальністю) тощо» [177, с. 193].

Ми погоджуємось із думкою М.І. Козюбри, згідно з якою правотворчість не повинна бути «результатом «чистої» правотворчості «обраних»» [177, с. 193], а є результатом людської діяльності, вираженням інтересів людей. Таким чином, муніципальна правотворчість є адекватним процесом вираження людської правотворчості, що найкраще пов'язується із такою категорією, як «інтерес». Безперечно, муніципальна правотворчість має узгоджуватися із загальнонаціональними інтересами, не повинна їм суперечити, адже спирається

на відповідні принципи – найбільш важливі юридичні вимоги, які створюють фундамент для правотворчої діяльності. Поряд із цим, муніципальна правотворчість реалізується з урахуванням економічних, соціальних, ментальних інтересів та потреб людей конкретної муніципальної адміністративно-територіальної одиниці. Муніципальна правотворчість розвиває, конкретизує закони та підпорядковується, поступається ним; може скасовуватися судами за відповідною процедурою розгляду. Поряд із цим, муніципальна правотворчість здійснюється не від імені держави, а виходячи безпосередньо з інтересів людей цієї конкретної муніципальної адміністративно-територіальної одиниці.

Правотворчість сама по собі є активною, творчою діяльністю державних органів та посадових осіб. Основним результатом правотворчості є правила поведінки, правові норми, втілені в нормативно-правових актах, за допомогою яких здійснюється управління суспільними відносинами. Муніципальна правотворчість, в основі якої лежать потреби та інтереси людей, є особливим видом діяльності, притаманної спеціально уповноваженим органам із формування, зміни або скасування правових норм, що узгоджується із загальнонаціональними інтересами та відповідними принципами правотворення. Держава в даному розумінні не є уособленням «касти обраних еліт» і не обмежується колом професіоналів, які беруть на себе обов'язок створювати норми права, а є результатом діяльності останніх на основі, а не всупереч суспільним інтересам. Якість нормативних актів є основним показником цивілізованості та демократії у громадянському суспільстві.

По-друге, на формування змісту муніципальної правотворчості суттєвий вплив мають такі соціальні регулятори, як мораль, звичаї, релігія, культурна спадщина, географічні особливості тощо. Тривалі стосунки між людьми, які проживають на певній території, з часом набувають традиційних ознак, що безпосередньо впливають на правотворчість. Так, наприклад, мешканці міст, які

були охоплені «магдебургським» правом (незважаючи на достатньо великий проміжок часу, що сплинув), демонструють меншу «пасивність» у прийнятті важливих для громади рішень, що позначається в цілому на якості правотворчих процесів та реалізації прийнятих рішень.

На правотворчість здійснюють вплив правові традиції, зокрема принципи права, права людини, юридична техніка [177, с. 223].

По-третє, муніципальна правотворчість має особливу процедуру прийняття актів. Відомо, що правотворчий процес – юридично встановлена процедура діяльності суб'єктів правотворчості, порядку формування і закріплення їх волі в загальнообов'язкових юридичних приписах, упорядкованої системи стадій діяльності зі встановлення, зміни чи скасування правових норм [196, с. 248]. Муніципальна правотворчість має особливу процедуру прийняття актів, адже останні приймаються в менш суворому (ніж закони) порядку, регламенті, але водночас у встановленому порядку, притаманному процесуальній формі. Її суттєвою особливістю є наявність обов'язкового суспільного дискурсу з найбільш значущих питань, у межах демократичних процедур за умови визнання свободи слова, права на мирні зібрання тощо.

Як зазначає М.О. Петришина [271, с. 222], з посиланням на С. В. Ухину [454], нормотворчість в органах місцевого самоврядування здійснюється у процесуальній формі. При цьому, на думку М.О. Петришиної, діяльність щодо створення нормативних актів є поняттям більш широким, ніж нормотворчий процес, адже «до початку організації нормотворчого процесу здійснюється діяльність щодо виявлення необхідності у правовому регулюванні відповідних суспільних відносин на місцевому рівні, а вже, як наслідок цього, – здійснюється розробка проєкту нормативно-правового акта. Зазначені дії, які безпосередньо не породжують правових норм, однак є передумовами для прийняття нормативно-правового акта, здійснюються до внесення проєкту акта до представницького органу і не включаються в нормотворчий процес, але вони

виступають невід'ємною частиною нормотворчої діяльності. Другий етап нормотворчості в даному разі представлений власне нормотворчим процесом, який включає внесення проєкту в порядку реалізації нормотворчої ініціативи, його подальше обговорення, розгляд і т. ін» [271, с. 136].

Як зазначалося вище, особливістю процедури прийняття муніципального нормативно-правового акта є наявність факультативної стадії - громадського обговорення. Зазначена особливість продиктована тим, що муніципальна правотворчість має відповідати суспільним потребам та інтересам, враховувати досягнення науки і техніки, ґрунтуватися на аналізі, на теоретичних розробках проблем, що потребують нормативного вирішення.

По-четверте, муніципальні акти можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер. Ненормативні акти муніципальної правотворчості є юридичними документами, які не містять норм права і не вносять безпосередньо змін у законодавство. Наприклад, акти, у яких затверджуються певні правила, положення, статути, які складаються з декларацій, відозв, закликів. Ненормативні акти муніципальної правотворчості є актами застосування норм права. Останні містять не правила загального характеру, а індивідуальні приписи (індивідуальні норми), адресовані певним суб'єктам і призначені для вирішення окремих або конкретних юридичних справ, засвідчення тих чи інших юридичних фактів [204, с. 22-23]. Про нормативний та ненормативний характер рішень муніципальних актів свідчить і практика Конституційного Суду України (зокрема, у справі 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування)) зазначається що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення,

представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти.

По-п'яте, муніципальна правотворчість є певним методом впливу на регульовані суспільні відносини, що залежить від багатьох обставин та факторів: коло учасників, регульованих цією нормою відносин, їх взаємні права і обов'язки; коло обставин, при яких застосовується норма; санкції за невиконання цих обов'язків тощо.

Наприклад, до кола учасників, що володіють правотворчою ініціативою, включено членів територіальної громади (місцева ініціатива), а також депутатів ради, постійних комісій ради, виконавчих органів ради тощо. Зокрема, відповідно до ст. 26 Регламенту Сумської міської ради така пропозиція може вноситися міським головою, депутатом (ми) міської ради, фракціями, постійними комісіями міської ради, виконавчим комітетом міської ради, загальними зборами громадян, зокрема зборами (конференцією) жителів за місцем проживання, ініціативною групою в порядку місцевої ініціативи [363].

В обласних і районних радах із нормотворчою ініціативою може виступати голова місцевої державної адміністрації. Ініціатор має чітко сформулювати питання, направити пропозицію про його внесення до плану роботи місцевої ради чи розглянути його позапланово на черговій сесії ради, указати, хто доповідатиме на пленарному засіданні ради.

По-шосте, нормативно-правові акти суб'єктів муніципальної правотворчості, прийняті у встановлений спосіб, є абстрагованими від ознак індивідуалізації (адресовані не окремій особі, а колу осіб) і вказують лише на ті характерні ознаки поведінки, які є суттєвими, тобто розглядають поведінку як вид суспільних відносин. Зазначені ознаки, включені до тексту норми, стають правилами поведінки, обов'язковими для реалізації всіма суб'єктами суспільних відносин, які регулюються цією нормою. На відміну від актів персонального характеру, актів, дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, такі норми

звернені на перспективу, невизначену кількість визначених у загальній формі випадків і відносин і реалізуються щоразу, коли виникають передбачені ним обставини чи ситуації.

Загальнообов'язковість, нормативність актів місцевого самоврядування зумовлена також тим, що муніципальна влада, яка створює норми, за своєю соціально-правовою природою є громадською публічною владою, оскільки її інституційне оформлення здійснюється на підставі вільного волевиявлення населення. Відповідно норми, що встановлюються відповідними органами, а також посадовими особами місцевого самоврядування, повинні мати владний, а тому загальнообов'язковий характер, оскільки в них виражаються воля й інтереси місцевого населення; вони являють собою різновид соціальних норм, які мають багато спільних ознак із нормами права [501, с. 7].

Нормативно-правовий акт місцевого самоврядування є з одного боку результатом нормотворчої діяльності, а з іншого виразним показником суспільної потреби. Його приймають для врегулювання суспільних відносин, які входять до предмета відання місцевого самоврядування. Муніципальна нормотворчість здійснюється безпосередньо територіальною громадою або ж органами місцевого самоврядування. Саме тому поняття «муніципальна нормотворчість» охоплює: безпосередню нормотворчість територіальної громади (місцевий референдум тощо), а також нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування [501, с. 7-8].

По-сьоме, нормативно-правові акти суб'єктів муніципальної правотворчості є диспозитивними за своєю природою, оскільки в них містяться правила поведінки, що дозволяють учасникам правових відносин, які вона (норма) регулює, обирати певний варіант поведінки з обов'язковим урахуванням особливостей життєвої ситуації в кожному окремому випадку.

Але в будь-якому випадку ця норма знаходиться під охороною держави. Застосування диспозитивності дозволяє здійснювати суб'єктивні права

(набувати, реалізовувати або розпоряджатися ними) на свій розсуд у межах закону. Сутність диспозитивності – це здатність особи своєю волею визначати власну поведінку, реалізовувати свій суб'єктивний інтерес.

3.4. Стадії муніципальної правотворчої діяльності, особливості їх реалізації в умовах децентралізації. Напрями їх удосконалення

Результатом муніципальної правотворчості є видання відповідних нормативно-правових актів з дотриманням процедури, встановленої законодавством України. В Україні процедура прийняття таких актів встановлена передусім Законом України «Про місцеві державні адміністрації», Типовим положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади та ін.

Правотворчість є одним із видів безпосередньої діяльності уповноважених органів з розробки, прийняття, зміни або доповнення нормативно-правових актів. Отже, зміст її складається з сукупності певних організаційних дій, які здійснюються послідовно і утворюють правотворчий процес, а ознакою будь-якого юридичного процесу є стадійність [263]. Я.І. Ленгер визначає стадію нормотворчого процесу як «самостійний етап процедурних дій із формування державної волі, організаційно відокремлений комплекс тісно пов'язаних між собою дій, які спрямовані на створення даного нормативного акта» [232, с. 7]. Зазначимо, що правильне визначення послідовності етапів правотворення впливає на ефективність останньої.

Так, О.В. Зайчук пропонує виокремлювати наступні стадії правотворчості: «1) виявлення волі народу і формування юридичного мотиву; 2) нормативне формулювання державою цієї волі у вигляді визначеного масштабу поведінки; 3) надання сформульованому правилу юридичних властивостей» [418, с. 384]. З цього приводу слушно зауважує Є.А. Гетьман, який зазначає, що «таким чином відображено не самі стадії правотворчості, а лише її узагальнені етапи. Подібна

градація стадій правотворчості не надає можливості відстежити створення нормативно-правового акта від підстав його виникнення до набуття чинності» [130, с. 180].

Загалом Є.А. Гетьман здійснив найповніше дослідження стадій правотворчості, що надає можливість узагальнити наукові погляди та підходи. А саме:

В.С. Ковальський та І.П. Козінцев взагалі виокремлюють лише три стадії правотворчості: 1) «формування волевиявлення (юридичний мотив), обґрунтування потреби волевиявлення»; 2) «нормативно-технічне формулювання цієї волі у вигляді визначеного стереотипу (масштабу, напрямку, моделі) правової поведінки»; 3) «надання визначеному стереотипу юридичних властивостей» [202, с.183].

В.В. Форманюк у діяльності «правомочних суб'єктів з розробки, переробки і видання певних нормативних актів» розрізняє «кілька елементів»: виявлення та аналіз суспільних відносин і процесів, які допускають або потребують нормативної регламентації; визначення уповноваженої особи, органу, іншого суб'єкта, який має прийняти нормативно-правовий акт; «вибір форми передбачуваного акта»; підготовка, прийняття або зміна нормативно-правового акта у встановленому порядку [459, с. 127]. Але ми вважаємо, що перелічене є саме стадіями правотворчого процесу, а не його елементами, до того ж викладеними не в повному обсязі.

М.М. Марченко визначає такі стадії правотворчого процесу: розробка нормативно-правового акта; його прийняття; внесення змін та доповнень до нормативно-правового акта [428, с. 9].

Я.І. Ленгер виділяє два основні етапи нормотворчості: перший – «попереднє формування державної волі», який «виражається у створенні проєкту нормативного акта»; другий – «офіційне зведення державної волі до норми права, тобто видання нормативного акта» [232, с. 9]. Вбачається, що

Я.І. Ленгер трактує процес створення нормативно-правового акта як підготовку проєкту та його затвердження. Проте, на нашу думку, таке розмежування стадій правотворчого процесу доволі поверхнєве та не розкриває і не відображає сутності та складності юридичного процесу – правотворчості.

Науковиця І.П. Петрова основними стадіями нормотворчого процесу вважає: 1) «установлення необхідності видання нормативно-правового акта»; 2) прийняття рішення щодо його розробки (визначення розробників нормативно-правового документа); 3) збір, аналіз, узагальнення інформації та матеріалів; 4) підготовку проєкту нормативно-правового документа та супутніх документів (обґрунтування, пояснювальна записка та ін.); 5) у разі необхідності погодження проєкту нормативно-правового акта; 6) «прийняття рішення щодо проєкту керівником»; 7) реєстрацію в органах юстиції; 8) видання нормативно-правового акта [272, с. 164].

На думку В.В. Лазарева, правотворчий процес складається з наступних стадій: 1) стадія нормотворчої ініціативи (первинні офіційні дії щодо внесення пропозиції про видання нормативно-правового акта або підготовки проєкту акта); 2) рішення компетентного органу щодо необхідності прийняття нормативно-правового акта (розробки проєкту акта або включення його до плану законопроектних робіт); 3) безпосередньо розробка проєкту (у разі необхідності – обговорення проєкту, створення груп науковців та спеціалістів тощо); 4) розгляд проєкту нормативно-правового акта; 5) прийняття нормативно-правового акта; 6) доведення його до його адресатів [263, с. 7].

А.О. Рибалкін вважає, що нормотворчий процес є одним із видів юридичного процесу та пропонує розподілити його на два етапи: 1) «підготовка проєкту нормативно-правового акта», який складається з наступних стадій: прийняття рішення щодо доцільності та необхідності розробки проєкту нормативно-правового акта; підготовка проєкту; процедура обговорення і узгодження проєкту нормативно-правового акта; доопрацювання; 2) надання

нормативно-правовому акту юридичних властивостей і «впровадження у систему права», що, у свою чергу, містить наступні стадії: надання готового проєкту нормативно-правового акта уповноваженому суб'єкту нормотворення і його розгляд; «прийняття нормативно-правового акта»; «офіційне доведення змісту прийнятого акта до відома адресатів» [368, с. 8].

За словами Ю.А. Ведернікова, правотворчий процес є системою «послідовних організаційних дій, взаємопов'язаних процедур щодо прийняття та зміни нормативно-правових актів», до того ж специфіка та ступінь складності правотворчого процесу залежить від виду нормативно-правового акта, який приймається або змінюється. Пропонуються наступні стадії правотворчого процесу: 1) допроєктна стадія (по суті вона є підготовчою стадією), яка складається з формулювання мотиву щодо необхідності змін наявної системи права і правотворчої ініціативи – «обґрунтування юридичної значущості правової регламентації видання нормативно-правового акта»; 2) проєктна стадія (по суті є початковою стадією правотворчості) складається з дій щодо вирішення компетентним органом питання про підготовку проєкту нормативного акта, розробки концепції проєкту і підготовки його тексту, попереднього розгляду проєкту, обговорення й узгодження проєкту нормативно-правового акта, його доопрацювання; 3) обговорення і прийняття нормативно-правового акта (основна стадія правотворчості); 4) засвідчувальна стадія містить у собі дії із підписання та присвоєння реєстраційного номера нормативно-правовому акту; 5) інформаційна стадія передбачає офіційне оприлюднення нормативно-правового акта та доведення його до відома адресатів (останні дві стадії по суті є завершальними етапами правотворчості) [109, с. 142].

Наведене дозволяє зробити узагальнення щодо розуміння муніципальної правотворчості з позиції процесу розробки та прийняття правових актів на рівні

місцевого самоврядування. Такий процес можна розглядати у певній логічній, типовій послідовності, стадіях.

Перш за все, слід виділити підготовчу стадію. На цій стадії починається обговорення необхідності нового або зміненого нормативно-правового акту на муніципальному рівні. Це може бути ініціатива ОМС, громадських організацій, місцевих жителів або інших зацікавлених сторін. Далі відбувається розробка проекту нормативно-правового акту. На цій стадії відбувається формування трансформація від бачення основних положень, моделі, структури муніципального правового акта до його конкретного проекту. Відбувається аналіз потреб і можливостей, підготовка тексту акта, його обговорення та врахування різних контрверсійних поглядів. Далі, зазвичай перед прийняттям рішення проводяться громадські консультації, на яких представники громади, стейкхолдери та експерти можуть висловити свої думки щодо проекту акта. Це дозволяє врахувати різні погляди та забезпечити його широку підтримку. Наступна важлива стадія пов'язана із прийняттям рішення. На цій стадії ОМС або інший компетентний орган приймає рішення про прийняття, відхилення або зміни проекту муніципального правового акта. Це може відбуватися через голосування, дискусії та обговорення. Після прийняття рішення проект муніципального правового акта публікується офіційно. Встановлюється дата, з якої акт набуває чинності. Не рідко це пов'язано з певним періодом, під час якого можуть відбуватися підготовчі заходи до його реалізації. Після введення акта в дію починається його виконання. ОМС забезпечують контроль за дотриманням норм акта та його впливом на громаду. Якщо потрібно, акт може бути змінений або доповнений на підставі оцінки його ефективності та реакції громади. Кожна муніципальна рада може мати власні процедури та особливості в процесі правотворчості, але загальна логіка зазвичай відповідає вищезазначеним стадіям.

Підсумовуючи вищенаведене, зауважимо, що з позиції наведеного вище алгоритма, найбільш вдалою, на наш погляд, є пропозиція щодо виокремлення стадій нормотворчої діяльності ОМС нормографа Ю.Г. Арзамасова, який окремо досліджував нормографію – науку про нормотворчість і доволі розгорнуто розглянув питання щодо: 1) збору, аналізу та вивчення матеріалів, які стосуються питання, що має бути врегульовано; 2) «розробки концепції нормативно-правового акта» (передбачає визначення цілей, обґрунтування основних положень, альтернативних способів регулювання, очікуваний результат); 3) складання плану (визначаються структура, зміст, строки, виконавці нормативно-правового акта); 4) «розробки першого варіанта проекту»; 5) доопрацювання з урахуванням пропозицій та зауважень, які надійшли стосовно проекту нормативно-правового акта; 6) оцінки проекту та підготовки остаточного проекту нормативного акта; 7) погодження і візування проекту нормативно-правового акта; 8) підпису проекту; 9) державної реєстрації нормативно-правового акта; 10) офіційного оприлюднення і набуття чинності нормативно-правовим актом [261, с. 359].

На нашу думку, зазначені стадії можуть мати місце з урахуванням наступних доповнень, а саме: правотворча діяльність органів виконавчої влади передбачає розробку проектів нормативних актів після належної ініціативи в постійних комісіях рад. Станом на зараз це безоплатна робота, що не завжди є позитивним моментом, оскільки може впливати на якість проектної роботи. Окрім цього, правотворча діяльність у випадку розробки та прийняття партисипаторних актів може мати певні відхилення від запропонованих стадій. Наприклад, не передбачати розробку концепції нормативно-правового акта або складання плану акта. В окремих випадках, як, наприклад, при розробці статуту територіальної громади, розробка концепції, що включає структуру статуту, на наш погляд, є обов'язковою стадією правотворчої діяльності. До того ж процес правотворчості може передбачати додаткові стадії, зокрема проведення в разі

необхідності наукової або іншої експертизи проєкту акта. На нашу думку, 5-та стадія – доопрацювання проєкту акта з урахуванням пропозицій та зауважень, які надійшли щодо проєкту нормативно-правового акта, – може бути доповнена обов’язковістю громадських слухань для певних видів нормативних актів, що мають важливе значення, наприклад, статуту територіальної громади.

Окрім того, наведена періодизація може доповнена стадією щодо забезпечення ОМС контролю за дотриманням норм акта та його реалізацією з урахуванням впливу, побажань громади. У разі виявленої необхідності вже прийнятий нормативно-правовий акт може бути змінений або доповнений на підставі оцінки його ефективності та реакції громади.

Доповнення до стадій правотворчого процесу ОМС більш детально представлені в даному дослідженні в наступному підрозділі.

3.5. Удосконалення правотворчої діяльності територіальної громади (на прикладі підготовки змін до статуту територіальної громади міста Суми)

Наукові доробки дисертанта знайшли своє впровадження під час роботи у складі робочої групи з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми (розпорядження міського голови м. Суми від 22.11.2021 №382-р Про робочу групу з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми) [352]. Одразу зауважимо, що зазначена робота була проведена до оголошення воєнного стану на території України. З огляду на те, що процес підготовки статуту м. Суми не набув завершення до війни, очевидно існує необхідність у його продовженні, а текст проєкту Статуту м. Суми очевидно буде доповнено.

Передусім постала необхідність вироблення алгоритму дій, пов’язаних із підготовкою якісного документа. Слід звернути увагу на те, що цей порядок відповідає стадіям правотворчої діяльності ОМС (зокрема, вказаним у підрозділі 3.4 даного дослідження), а саме:

1) *підготовча стадія*, під час якої здійснюється збір, аналіз та вивчення аналогічного досвіду, наприклад, статутів територіальних громад, які успішно функціонують, інших важливих матеріалів для врегулювання питання;

2) *розробка ідеології, стратегічних цінностей, структури статуту територіальної громади*. Ця стадія передбачає необхідність визначення цілей, очікуваний результат та історію територіальної громади;

3) *складання планінгу підготовки проєкту* із зазначенням конкретних виконавців, кола потенційних зацікавлених осіб, експертів, залучення яких якісно позначається на правотворчому процесі;

4) *розробка першого варіанта проєкту*;

5) *публічні обговорення*, проведення громадських слухань проєкту статуту територіальної громади;

6) *доопрацювання* з урахуванням пропозицій та зауважень, які надійшли щодо проєкту статуту територіальної громади;

7) проведення, у разі необхідності, експертизи проєкту та *підготовка остаточного проєкту* статуту територіальної громади;

8) *погодження і візування* проєкту статуту територіальної громади;

9) *підписання проєкту* статуту територіальної громади;

10) *державна реєстрація* статуту територіальної громади.

11) *офіційне оприлюднення і набуття чинності* статуту територіальної громади.

На нашу думку, слід поділити проблему на декілька підпитань/блоків: аналіз нормативно-правової бази щодо регулювання питання, строки реалізації проєкту та особливості його прийняття; аналіз кращої національної та зарубіжної практики щодо структури, змісту статутів територіальних громад; розробка структури статуту; підготовка базового проєкту; постатейне обговорення та уточнення документа робочою групою; широке обговорення проєкту статуту громадськими інституціями; прийняття статуту.

У межах цього алгоритму робоча група з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми організувала свою роботу.

Перше питання, що потребувало наукового аналізу, це необхідність визначення правового статусу територіальної громади, його співвідношення із іншими локальними актами. У цьому контексті важливо зазначити, що в Україні відсутній закон, який би регламентував ієрархію нормативно-правових актів.

За юридичною термінологією нормативно-правовий акт є офіційним письмовим документом, який приймається уповноваженим органом, установлює, змінює або скасовує норми права [244, с. 142]. Проте, чітке визначення суб'єктів нормотворення в науці до цього часу відсутнє.

Протягом років розбудови незалежності України неодноразово виникали спроби прийняти спеціальний закон, який би регламентував правові відносини, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, а також, який би визначав ієрархію нормативно-правових актів, їх систему, диференціацію, встановлював єдині вимоги до нормопроєктувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення.

Ще в 1997 році народним депутатом В.М. Стретовичем на розгляд Верховною Радою України було подано проєкт закону № 0923 «Про нормативно-правові акти» [341] (далі – проєкт № 0923). Проте, після того, як зазначений законопроєкт було прийнято парламентом, Президент України наклав на нього вето.

Нову редакцією Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 № 1343-1 (пізніше – Закон України від 18 листопада 2009 року № 1729-VI та його нова редакція від 1 жовтня 2008 року № 615-VI) було запропоновано народним депутатом О. Лавриновичем [341]. Незважаючи на те, що зазначений законопроєкт було прийнято, але пізніше щодо нього теж було застосовано право вето Президента України, а 29.06.2010 він був відхилений Верховною Радою України, адже цей закон «не узгоджувався з нормами

Конституції України, не запроваджував єдиного концептуального підходу до врегулювання питань, пов'язаних із системою, видами, ієрархією нормативно-правових актів, розробленням якісних проєктів нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності та державною реєстрацією, Президентом України було внесено єдину пропозицію – відхилити цей Закон. При цьому у своїх пропозиціях Президент України висловив основні зауваження до Закону, наголосивши, що наведений перелік зауважень є далеко не повним» [360]. Серед зауважень привертають увагу наступні. По-перше, Президент України звернув увагу, що всупереч положенню Конституції України, відповідно до якого в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7); а також всупереч тому, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша статті 140), у статті 3 Закону серед суб'єктів нормотворення не позначені територіальні громади (що відповідало б статті 140 Конституції України), у статті 7 Закону, яка визначає юридичну силу та ієрархію нормативно-правових актів, відсутнє положення щодо місця таких рішень у системі нормативно-правових актів. Отже, передбачені в Законі класифікація суб'єктів нормотворення, система та ієрархія нормативно-правових актів не є цілісними та всеохопними. Разом із тим у статті 6 Закону окремою формою підзаконних актів визначено рішення місцевих референдумів [360]. По-друге, у статті 3 Закону серед суб'єктів нормотворення визначено голів місцевих державних адміністрацій. Такий підхід є сумісним із ст. 118 Конституції України. Проте водночас Закон містить низку положень, у яких ідеться про нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій (частина дев'ята статті 56, частина третя статті 57, частина шоста статті 59). Важливо зауважити що, незважаючи на те, що серед суб'єктів нормотворення відсутні управління, відділи, інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, у Законі міститься і низка положень, які закріплюють можливість

видання ними наказів нормативно-правового характеру (пункти 8, 9 частини третьої статті 6, пункти 8, 9 статті 7), а також місцевими державними адміністраціями (частина дев'ята статті 56, частина третя статті 57, частина шоста статті 59). У зв'язку з цим привертає увагу, що згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» актами місцевих державних адміністрацій визнаються розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, але нормативно-правовий характер надано лише розпорядженням голів місцевих державних адміністрацій - тільки розпорядження голів є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами (стаття 6) [360].

На думку Головного науково-експертного управління, яке розглянуло пропозиції Президента України до Закону України «Про нормативно-правові акти» від 18 листопада 2009 року № 1729-VI, зазначений Закон, що є новою редакцією однойменного Закону від 1 жовтня 2008 року № 615-VI, прийнятою парламентом за результатами його повторного розгляду із частковим врахуванням пропозицій Президента України, варто погодитись із цілком обґрунтованими зауваженнями Президента України щодо відсутності у встановленому статтею 3 Закону переліку суб'єктів нормотворення територіальної громади та незакріплення в Законі особливостей юридичної сили та місця в ієрархії НПА рішень нормативно-правового характеру, прийнятих на місцевому референдумі [95].

Наступна редакція Закону України № 7409 від 01.12.2010 «Про нормативно-правові акти» (далі – Проєкт №7409) була підготовлена та подана до Верховної Ради України народним депутатом України Ю. Р. Мірошниченком [340]. Законопроєкт було прийнято у першому читанні 20 травня 2011 року та підготовлено до другого читання. Згідно із законом «нормативно-правовий акт –

це офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування».

Проектом № 7409 визначено, зокрема, й такі поняття, як «нормотворча діяльність» (діяльність, пов'язана із плануванням, розробленням, проведенням експертизи, прийняттям (виданням) нормативно-правового акта, внесенням до нього змін, припинення його чинності); «нормотворча ініціатива» (офіційне подання за встановленою процедурою суб'єктами нормотворчої ініціативи проектів нормативно-правових актів); «нормотворча пропозиція» (вмотивоване подання, що вноситься уповноваженим суб'єктом щодо необхідності прийняття (видання) нормативно-правового акта, внесення до нього змін або визнання його таким, що втратив чинність); «нормотворчий процес» (це спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативно-правових актів, прийнятті (виданні) цих актів та набранні ними чинності) [340]. Згідно із проектом №7409 видами нормативно-правових актів є серед іншого розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; рішення місцевих референдумів; рішення місцевих рад та їх виконавчих органів; розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад.

Попередній розгляд основного законопроекту в Комітеті засвідчив, що він не усуває принципові хиби Закону від 18 листопада 2009 року, на яких наголошував у своїх пропозиціях Президент України та на які також звертали увагу у своїх висновках головне науково-експертне та юридичне управління Апарату Верховної Ради України [116].

Окрім цього, у пропозиціях Президента України від 14.02.2000 щодо цього зазначалося, серед іншого, що стаття 14 Закону, яка визначає нормативні акти місцевого самоврядування, потребує доповнення посиланням на такий встановлений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» акт

місцевого самоврядування, як розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті, районної, обласної ради та визначенням таких розпоряджень як нормативно-правових актів [361].

Також Президент України звернув увагу на те, що стаття 15 Закону визнає статути, положення, регламенти, інструкції та правила особливими нормативними актами органів державної влади і місцевого самоврядування. Водночас стаття передбачає, що вони є складовою частиною нормативних актів, якими затверджені, і мають однакову з ними юридичну силу. З огляду на це немає потреби у їх виокремленні як особливих видів нормативно-правових актів, тим більше, що з тексту статті не зрозуміло, у чому ж полягає їх особливість [361].

Окрім цього, зверталась увага на те, що в частині четвертій статті 16 Закону йдеться про те, що підзаконні нормативні акти органів державної влади і органів місцевого самоврядування мають вищу юридичну силу щодо інших підзаконних актів. В цьому контексті важливо вирішити проблему підпорядкованості та взаємоузгодженості нормативних актів органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Паралельно із проектом Закону України про нормативно-правові акти (реєстр. № 7409 від 01.12.2010), поданим народним депутатом України Ю. Мірошниченком, було подано альтернативний законопроект про нормативно-правові акти (реєстр. № 7409-1 від 15.12.2010 р.), поданий народним депутатом України К. Ляпіною. Як зазначив у своєму висновку Комітет з питань правової політики на своєму засіданні 06 квітня 2011 року (протокол № 63), основний законопроект (реєстр. № 7409) регулює суспільні відносини, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, визначає систему, види, ієрархію нормативно-правових актів, встановлює єдині вимоги до нормопроєктувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення [116]. Альтернативним проектом

(реєстр. № 7409-1) пропонується визначити лише питання, пов'язані з набранням чинності нормативно-правовими актами, їх офіційним оприлюдненням, реєстрацією, порядком ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, а також вимоги до веб-сайтів, на яких мають зберігатися їх тексти.

На думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, а також Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, якому Комітет направляв законопроект на наукову експертизу, комплексного доопрацювання вимагає використаний у Проекті термінологічно-понятійний апарат, передусім наявні у статті 1 дефініції ключових термінів, що вживаються в ньому. У проекті Закону не дотримано вимог Регламенту Верховної Ради України щодо додання до нього переліку законів та інших нормативно-правових актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень проекту (в разі його прийняття) [116].

Комітет вважає невдалою концепцію альтернативного проекту Закону (реєстр. № 7409-1). Фактичне коло питань, що пропонується вирішити в законопроекті, є значно вужчим, ніж предмет правового регулювання, відображений у його назві. Законодавче регулювання правового статусу нормативно-правових актів у ньому обмежується лише регламентацією порядку набрання ними чинності, їх офіційного оприлюднення та державної реєстрації. Відтак, обсяг і зміст запропонованих законопроектом приписів комплексно не врегульовує суспільні відносини у сфері правотворчості в єдиному законодавчому акті, як це пропонується в основному проекті Закону [116].

Відповідно до плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX, було включено проекти Законів України «Про засади правотворчості в Україні» (п. 364), «Про нормативно-правові акти» (п. 365) [115]. У межах зазначених планів першим заступником Голови Верховної Ради

України Русланом Стефанчуком було анонсовано проєкт нового закону про правотворчу діяльність [350]. 16.11.2021 проєкт було прийнято за основу.

Поділяючи конструктивний підхід до ідеї законопроекту, вважаємо правильною основну мету законопроекту – стандартизувати правотворчість в Україні. Проєкт містить 66 статей та складається з десяти розділів: I. Загальні положення; II. Система нормативно-правових актів; III. Планування правотворчої діяльності; IV. Підготовка проєкту нормативно-правового акта; V. Розгляд та прийняття (видання) проєкту нормативно-правового акта; VI. Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта; VII. Облік нормативно-правових актів; VIII. Дія нормативно-правового акта; IX. Реалізація результатів правотворчої діяльності; X. Прикінцеві та перехідні положення. Законопроєкт серед іншого пропонує: утвердити та закріпити принципи правової визначеності та пропорційності; визначити єдині вимоги до структури нормативно-правових актів; зробити обов'язковими проведення публічних консультацій перед реєстрацією всіх нормативно-правових актів; визначити ієрархію нормативно-правових актів; запровадити єдиний централізований реєстр актів; визначити способи вирішення колізій та прогалін у правовому регулюванні; запровадити правовий моніторинг та оцінку ефективності застосування норм [115]. Важливо, що даний проєкт Закону до учасників правотворчої діяльності відносить серед іншого органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені Конституцією України та (або) законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, а саме голови місцевих державних адміністрацій та керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; територіальна громада на місцевому референдумі; органи місцевого самоврядування [115].

Відповідно до ст. 1 проєкту, яка визначає його предмет регулювання, «Закон спрямований на визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та

регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів» (ч. 1). Водночас відповідно до ч. 1 ст. 2 проекту «правотворча діяльність - це діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин». Одночасно, як слушно зазначено у висновку Головного науково-експертного управління на Проект Закону України «Про правотворчу діяльність», правотворча діяльність відповідно до наведеного визначення не включає реалізацію нормативно-правових актів, що є цілком обґрунтованим та узгоджується із загальновизнаними положеннями теорії права [115]. У висновку Головного науково-експертного управління надається посилання на підручник з теорії держави і права авторки О.Ф. Скакун щодо положень, відповідно до яких реалізація норм права фактично є втіленням розпоряджень правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права і відбувається після прийняття правових норм [396]. Таким чином, логічним є висновок, згідно з яким, «виходячи з назви законопроекту та розуміння правотворчості, зокрема і за змістом проекту (ч. 1 ст. 2), питання реалізації норм права не повинні бути предметом його правового регулювання», а оскільки «значна частина приписів законопроекту присвячена питанням реалізації права, зокрема йдеться про приписи, вміщені в Розділі VIII «Дія нормативно-правового акта» та Розділі IX «Реалізація результатів правотворчої діяльності»» [115], виникає необхідність зміни структури законопроекта.

Як зазначалось вище, статут територіальної громади за значенням та змістом є основним нормативно-правовим актом територіальної громади в системі локального нормативного регулювання суспільних відносин, здійснюваного органами місцевого самоврядування на території цієї громади. Статут територіальної громади є актом прямої дії, який має вищу юридичну

силу щодо інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, є обов'язковим для виконання всіма розташованими на території територіальної громади органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також фізичними особами, які постійно або тимчасово проживають на території територіальної громади.

Як відомо, нормативно-правові акти приймаються лише правотворчими суб'єктами в межах їх компетенції. Територіальні громади є одним із суб'єктів, уповноважених приймати нормативні акти. Статут територіальної громади створюється з дотриманням певної особливої правотворчої процедури, стадіями якої є розроблення, розгляд та обговорення проєкту, ухвалення, його офіційне опублікування і введення в дію.

Статут територіальної громади є офіційним письмовим документом, що створюється відповідно до усталених вимог, які передусім включають дотримання правил юридичної техніки, а саме: мови (зокрема юридичної термінології), прийомів і засобів викладу тексту актів (юридичних конструкцій, дотримання законів логіки тощо). Крім того, це вимоги щодо реквізитів, до яких належать, зокрема: назва акта (зокрема Статут територіальної громади міста Суми), вказівка на суб'єкта прийняття (Сумська міська рада), мета регулювання (із урахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території Сумської міської територіальної громади), дата і місце його прийняття, підпис відповідальної посадової особи. Щодо структури нормативно-правового акта зауважимо, що вона складається з кількох елементів. До основних належать: *преамбула* - вступна частина акта, яка не містить норм права та у якій наводиться обґрунтування нормативно-правового акта, визначаються його мета, завдання, а іноді проголошуються світоглядні положення; *статті* - містять первинні елементи нормативно-правового акта - нормативні приписи

(розпорядження), що поділяються на частини (частиною є окремий абзац), частини - на абзаци, пункти, підпункти; *розділи*, що виділяють великі частини нормативно-правового акта. Беручи до уваги особливості змісту статуту, доцільно обрати саме таку структуру (преамбула – глави – статті – частини - пункти).

Слід зауважити, що обов'язковою вимогою до Статуту територіальної громади як офіційного письмового документа є обов'язкова державна реєстрація та облік, що здійснюється відповідно до наступних нормативних документів, які регулюють надання послуги: ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ; п.п. 1-8 Постанови КМУ від 27.07.1998 №1150 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» [327]; п.п. 1-23 Постанови КМУ від 04.12.2019 №1137 «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг». Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації, що здійснюється територіальним органом Міністерства юстиції України. Так, реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст (крім м. Києва), зокрема і статутів об'єднаних територіальних громад, утворених згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», здійснюється відповідними територіальними органами Мін'юсту, а статуту територіальної громади м. Києва - Мін'юстом за заявою, поданою представницьким органом місцевого самоврядування.

З цією метою представницький орган місцевого самоврядування подає заяву на отримання послуги (особисто міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою або через законного представника), шляхом надсилання документів поштою (рекомендованим листом). Для отримання послуги необхідно надати наступні документи: заяву про державну реєстрацію статуту територіальної громади; статут територіальної громади у двох примірниках та на електронних носіях; витяг із протоколу пленарного засідання

представницького органу місцевого самоврядування щодо затвердження статуту територіальної громади; копію рішення представницького органу місцевого самоврядування про затвердження статуту територіальної громади, оформлену відповідно до законодавства.

Зміни, що вносяться до статуту територіальної громади, так само підлягають державній реєстрації, яку здійснює територіальний орган Міністерства юстиції України, який зареєстрував статут. На виконання Указу Президента України від 27 червня 1996 року № 468/96 [316] Міністерство юстиції України створило Єдиний державний реєстр нормативних актів як автоматизовану систему збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства. Передбачається, що функціонування реєстру забезпечить офіційність, достовірність, контрольованість, актуальність і повноту правової інформації, яка надаватиметься юридичним та фізичним особам, що, безперечно, позитивно впливатиме на підвищення правової свідомості й правової культури громадян. Строк реєстрації статуту (змін до статуту) - 30 календарних днів. У разі відмови в реєстрації територіальним органом Міністерства юстиції України статуту територіальної громади підставу відмови можна оскаржити в окружному адміністративному суді.

Як зазначалося вище, об'єктом уваги в даному дослідженні став Проєкт змін до статуту Сумської міської територіальної громади. Під час роботи над Проєктом був здійснений аналіз нормативної бази з питань, що стосуються правотворчого процесу, а також проаналізовано додатково п'ять статутів територіальних громад, зокрема таких міст, як Київ, Львів, Луцьк, Вінниця, Івано-Франківськ. Здійснені дослідження дозволило виявити особливості структури статутів названих територіальних громад (додатки 1-5) та розробити орієнтовну структуру статуту територіальної громади (додаток 7), що включає: преамбулу, загальні положення, права та обов'язки мешканців територіальної громади, форми їх участі у вирішенні питань місцевого значення, порядок

здійснення муніципального управління, взаємовідносини органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами, матеріальна та фінансова основа територіальної громади, засади її розвитку, прикінцеві та перехідні положення.

Вважаємо за доцільне поділитися окремими судженнями, які з'явилися у процесі роботи над Проектом статуту Сумської міської територіальної громади (далі – СМТГ), представленого для роботи робочої групи.

Структура (додаток 6) проекту СМТГ, представленого для обговорення, передбачала: преамбулу, загальні положення, права жителів територіальної громади, форми їх безпосередньої участі у вирішенні питань СМТГ, систему місцевого самоврядування СМТГ, взаємовідносини органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами, матеріальну та фінансову основу СМТГ, засади розвитку громади, громадський контроль за діяльністю ОМС СМТГ, звітування ОМС перед СМТГ, прикінцеві положення.

На наш погляд, зазначена структура містить низку недоліків, є переобтяженою розділами, які можуть бути уніфіковані з огляду на вимоги та правила юридичної техніки, прийоми і засоби викладу тексту, юридичні конструкції, дотримання законів логіки.

По-перше, слід зазначити, що, як правило, статут територіальної громади містить преамбулу. Преамбула (від лат. *praeambulare* - «те, що передує» та середньо-лат. *praeambulum* - «введення») як важлива прелюдія, вступ до нормативного акта, у якій роз'яснюється предмет, викладаються обставини та мотиви, що були приводом для видання чи укладення цього документа, його цілі й завдання, а також інші дані загального характеру [297]. Таким чином, у преамбулі статуту територіальної громади доцільно вказати головну мету створення цього документа, що відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території Сумської міської

територіальної громади [336]. Преамбула Статуту міста Вінниці розпочинається фразою: «Місто Вінниці і її територіальна громада мають славу багатовікову історію, яка творилася в боротьбі за право на самоврядування. ...» [403]. Далі в документі вказуються основні віхи історичної спадщини міста, славетна історія якого зумовила ухвалення статуту у вказаній редакції, що є своєрідним договором громади та місцевої влади щодо реалізації стратегії розвитку, зокрема «Статут територіальної громади міста Вінниці, основний нормативно-правовий акт міської громади в системі локального нормативного регулювання суспільних відносин, здійснюваного органами місцевого самоврядування на території міста Вінниці, акт прямої дії, який має вищу юридичну силу стосовно інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, обов'язковий для виконання всіма розташованими на території міста Вінниці органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також фізичними особами, які постійно або тимчасово проживають на території міста Вінниці» [403]. Такий текст одразу фокусує увагу на значенні статуту територіальної громади як основного документа міської громади в системі локального нормативного регулювання суспільних відносин, проголошує його стратегічні цінності, ідеологію та звертає увагу на основні етапи історичного становлення та розвитку. Це важливий інтелектуальний, глибоко філософський підхід, що дозволяє прийдешнім поколінням із повагою дивитись на їхнє історичне минуле, цінувати отримані здобутки їхніх пращурів, простежувати певну послідовність розвитку громади, відчутти, зрештою, приналежність до минувшини свого краю та цінувати і створювати її життя в сучасному вимірі. З огляду на це, безумовно, преамбула Сумської територіальної громади набула б неповторного своєрідного значення, якби була доповнена вкрапленням її основних історичних подій.

Погоджуючись із важливістю «вкраплення» до преамбули Статуту історичного акценту, зауважимо, що в Моделі типового статуту XXI століття, розробленого та запропонованого Національною Громадянською Лігою, преамбула має доволі короткий текст наступного змісту: *«Ми жителі [міста/села] _____, згідно з конституцією та законами держави _____, з метою закріплення пільг місцевого самоврядування та забезпечення чесного і відповідального урядування ухвалюємо цей статут і надання місту таких повноважень з урахуванням наступних обмежень, процедур та самоврядною структурою. Цією дією ми забезпечуємо переваги самоуправління та стверджуємо цінності представницької демократії, професійного управління, сильне політичне лідерство, участь громадян, різноманітність, інклюзивність та регіональне співробітництво»* [37]. У зазначеній преамбулі зроблено акцент на повноваженнях та місії самоуправління, що є, безумовно, правильним та знайшло відображення і у Проекті статуту Сумської міської територіальної громади.

Зрозуміло, преамбула статуту територіальної громади передбачає необхідність визначення не лише історії територіальної громади, а й містить цілі нормативно-правового акта та очікуваний результат. Зважаючи на це, мета статуту територіальної громади має, на наш погляд, міститись у преамбулі і не повинна дублюватись в окремій статті (ст. 3 проекту статуту СМТГ). Звісно, зміст преамбули її автори визначають індивідуально. Преамбула може містити і принципи, і завдання територіальної громади, інші особливості визначені її авторами важливими та слухними для цього.

По-друге, сама структура статуту, на нашу думку, буде більш збалансованою та відповідатиме потребам територіальної громади (звертаємо увагу, що запропонована структура, окрім загальних, містить положення, що максимально враховують потреби Сумської МТГ), якщо, окрім загальних положень, включатиме такі розділи, як: *права та обов'язки жителів*

територіальної громади, інших осіб; форми участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; муніципальне управління територіальної громади; взаємовідносини органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами; матеріальна та фінансова основа територіальної громади; засади розвитку громади; громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування територіальної громади та їх посадових осіб; звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед територіальною громадою; перехідні та прикінцеві положення (див. додаток 7). При цьому, на нашу думку до загальних положень статуту доцільно включити: загальну характеристику територіальної громади, її адміністративно-територіальний устрій, символіку; порядок найменування та перейменування територіальних об'єктів громади; почесні звання та відзнаки громадян; місцеві свята та пам'ятні дати в житті територіальної громади; увічнення пам'яті історичних осіб та подій на території територіальної громади; вивчення історії територіальної громади в її навчальних закладах.

Наступним важливим моментом є визначення прав та обов'язків жителів територіальної громади, чітке розмежування їхнього статусу та статусу членів територіальної громади. За нашою пропозицією, як вже зазначалося, це передбачається у другому розділі проекту статуту, що включає в себе участь сумчан та інших осіб в управлінні місцевими справами; основні права жителів; єдність прав та обов'язків жителів Сумської МТГ, інших осіб, гарантії захисту і реалізації прав та свобод в Сумській МТГ; уповноважені територіальної громади як інститут захисту прав громадян.

Зміст цього розділу корелюється із необхідністю разом із дотриманням принципу «недискримінації» відповісти на низку важливих запитань, що мають суттєве значення для громади. Це, зокрема, наступні запитання:

1. Хто є сумчанами?
2. Чим відрізняється статус постійних та тимчасових мешканців Сумської МТГ?

3. Чи впливає на ухвальний голос дієздатність та повноліття (окрім участі у виборах та референдумах)?
4. Чи особи, які не є жителями Сумської МТГ, можуть долучатися до управління місцевими справами?
5. Які права мають усі зацікавлені особи (зокрема особи, які не є жителями Сумської МТГ, представники юридичних осіб, які не є жителями Сумської МТГ, однак ведуть господарську діяльність на території Сумської МТГ, володіють нерухомим майном, здійснюють іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до місцевого бюджету)?
6. Чи потрібна жителям територіальної громади «Карта сумчанина»?

На наше глибоке переконання, дискурс із цих питань є необхідною складовою набуття «зрілості» громади. При цьому є деякі положення, які можна вважати «базовими» та які відповідають міжнародним стандартам, сформованим на основі кращих практик демократичних країн.

Серед таких документів перше місце займає Європейська хартія місцевого самоврядування, яка хоча і не визначає, хто саме має бути наділений таким правом, у преамбулі містить положення, згідно з яким право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, а також що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні [165].

Пов'язаним із Європейською хартією місцевого самоврядування є й інший документ - Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, що визначає принципи, на основі яких органи влади забезпечують участь громадян у місцевому самоврядуванні. Так, Додатковий протокол зазначає, що право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади [153]. Поряд із цим, у Додатковому протоколі звертається увага на

те, що при розробці законодавства у сфері демократії участі необхідно дотримуватися принципу недискримінації щодо будь-якої особи чи групи осіб. Це питання вирішується через проведення широких консультацій, спільних заходів, що залучають певні категорії осіб до вирішення місцевих справ.

О.Колесников, О.Калашнікова, В.Сергійчук в аналітичній записці «Правовий статус жителів/членів територіальних громад проблеми законодавчого врегулювання [208] звертають увагу серед іншого на Конвенцію, до якої, щоправда, Україна так і не приєдналася, але яка покликана врегулювати саме питання участі іноземців в управлінні територіальною громадою. Так, Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні проголошує, що постійні мешканці-іноземці на місцевому рівні мають, як правило, такі ж самі обов'язки, як і громадяни, та беруть активну участь у житті місцевих громад і підвищенні їхнього добробуту. Звідси, існує необхідність посилення їхньої інтеграції у місцеві громади, особливо шляхом розширення для них можливостей брати участь у суспільних справах місцевого значення. Конвенція передбачає, що для забезпечення права на участь у громадах, де проживає значна кількість іноземців, можуть створюватися консультативні органи. Також передбачається надання права голосу на місцевих виборах іноземцям, які на законних підставах проживають на території держави впродовж п'яти років, що передують виборам [211].

Слід також згадати Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, схвалену Комітетом міністрів Ради Європи, що містить 12 принципів доброго демократичного врядування [414], серед яких є принцип участі, представництва та чесного проведення виборів.

У свою чергу Рада Європи керівними принципами щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень (CM(2017)83-final) визнає такі принципи:

- взаємоповага між усіма суб'єктами як основа чесної взаємодії та взаємної довіри;

- повага до незалежності неурядових організацій;
- повага до позиції органів влади, відповідальних за прийняття рішень;
- відкритість, прозорість та підзвітність;
- недискримінація та інклюзивність;
- гендерна рівність та рівна участь усіх груп, включаючи тих, хто має особливі інтереси та потреби, таких як молодь, люди похилого віку, люди з інвалідністю, меншини;
- доступність завдяки використанню чіткої лексики та відповідних засобів участі [199].

Слід погодитись із О.Колесниковим, О.Калашніковою, В.Сергійчуком, які зазначають, що ці принципи «максимально орієнтовані на те, аби якнайширше коло жителів громад могло брати участь в управлінні місцевими справами» [208].

Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті містить базові принципи, на яких ґрунтується належна політика демократії участі на місцевому рівні [366].

Серед них:

- пошук нових шляхів підвищення громадської участі у громаді;
- посилення заохочення громадян брати відповідальність за життя своїх громад;
- покращення комунікації між органами державної влади та громадянами;
- застосування комплексного підходу до участі громадян як через форми представницької, так і безпосередньої демократії;
- запровадження експериментальних механізмів залучення;
- запровадження системи аналізу та моніторингу громадської участі;

- приділення першочергової уваги громадянам, які мають більші труднощі з активною участю тощо.

Зазначена рекомендація звертає увагу на наявність стійкого зв'язку між особою і цією громадою [366], що є, в принципі, головною ознакою приналежності до територіальної громади згідно із документами, вказаними вище.

Аналіз міжнародних стандартів, національного законодавства, практики розгляду цього питання територіальними громадами дозволяє висловити наступні пропозиції. Жителями територіальної громади є усі особи, які на законних підставах постійно чи тимчасово проживають, володіють нерухомим майном, працюють на території територіальної громади, здійснюють іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до місцевого бюджету. Реєстрація жителів територіальної громади, що постійно чи тимчасово проживають на її території, здійснюється у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Відповідно членами територіальної громади є її жителі, які постійно проживають на території територіальної громади відповідно до Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання» [353], інших актів законодавства України.

Територіальна громада – це колективний суб'єкт, що складається з фізичних осіб, які проживають на певній території та мають із нею стійкий зв'язок. Внаслідок приналежності до територіальної громади ці особи набувають певного обсягу прав та обов'язків, а також мають законні інтереси, які разом утворюють правовий статус жителя/члена територіальної громади.

В основі цього статусу – право і можливість брати участь в управлінні місцевими справами за допомогою механізмів, передбачених актами законодавства та локальними НПА. Саме це, насамперед, і відрізняє осіб, які належать до територіальної громади, від тих, що до неї не належать.

В Україні правовий статус жителів/членів територіальної громади законом чітко не визначений. З огляду на це на місцевому рівні трапляються різні підходи щодо того, кого відносити до відповідних територіальних громад та яким обсягом прав їх наділяти. У підсумку певні категорії жителів громад можуть виключатися з публічного життя та бути обмеженими в можливостях брати участь у здійсненні місцевого самоврядування. До того ж є певна термінологічна невизначеність, через яку ми і вживаємо тут категорії «жителі» та «члени» одночасно.

Члени територіальної громади міста як суб'єкти реалізації права на місцеве самоврядування поділяються на тих, що володіють правом голосу, і тих, які не володіють правом голосу. Визначення цього статусу мешканців територіальної громади та членів територіальної громади є важливим моментом, який дозволить сегментувати права та обов'язки всіх учасників правовідносин, цінувати приналежність до громади.

Окремим стимулювальним чинником такого зв'язку із громадою може стати «карта жителя територіальної громади», яка також відома як «громадянська карта» або «карта резидента». Застосування такого інструменту демократії може мати декілька переваг для громади та її жителів. Виділимо декілька наступних. По-перше, застосування такої карти допомагає в питаннях ідентифікації та реєстрації жителів громади. Це може сприяти більш точному визначенню чисельності населення, що, в принципі, є важливим для планування та подальшого розвитку муніципальних послуг. По-друге, такий інструмент може бути використаний для надання доступу до різних якісних муніципальних та соціальних послуг, зокрема, таких як медичне обслуговування, освіта, адресна соціальна підтримка тощо. По-третє, «карта жителя територіальної громади» може позитивно впливати на покращення безпеки в різних сенсах її розуміння. Така карта може містити біометричні дані, що можуть допомогти ідентифікувати особу, що в кінцевому рахунку може підвищити рівень безпеки

в громаді, запобігти шахрайству та іншим злочинам та зловживанням. По-четверте, цей ресурс здатний суттєво спростити адміністративні процедури, адже володіння такою картою може допомогти у реєстрації, спростити подання заяви, оформити документи тощо. По-п'яте, «карта жителя територіальної громади» позитивно впливає на залученість громадян до процесів управління. Адже така карта може розширювати участь громадян у прийнятті важливих для громади рішень, підтримувати комунікаційний зв'язок між ОМС та жителями громади, запрошувати останніх до більш активного громадського життя. По-шосте, такий інструмент є незамінним для запровадження електронного урядування, адже така карта може бути доволі легко інтегрована в е-сервіси. Наведене може зробити процес отримання і надання послуг більш зручним та ефективним. По-сьоме, «карта жителя територіальної громади» може позначитись на ефективній організації контролю за використанням ресурсів, забезпеченню контролю за їх використанням, зокрема при наданні адресних пільг та соціальної підтримки. Все наведене не позбавляє необхідності ретельного контролю над використанням «карти жителя територіальної громади», викликами, які супроводжують цей процес, пов'язаними із забезпеченням приватності, безпекою даних тощо.

Таким чином, з метою вдосконалення обліку осіб, які володіють правом користування соціальною, комунальною інфраструктурою міста та комунальними пільгами, зокрема, Сумська міська рада може запроваджувати «Карту сумчанина». «Карта сумчанина» - це документ, що посвідчує належність особи до територіальної громади міста Суми та підтверджує право особи на користування міськими послугами – освітніми, медичними, транспортними, житлово-комунальними тощо та пільгами, які надаються члену територіальної громади.

З метою захисту прав і свобод окремих категорій осіб, які проживають або перебувають на території громади (діти, підлітки, пенсіонери, інваліди,

ветерани війни, репресовані, національні меншини тощо), рішенням міської ради може бути запроваджено інститут Уповноваженого територіальної громади з питань захисту їх прав, який має декілька перспектив та можливостей для своєї діяльності, до яких слід виділити наступні: *зміцнення демократії та громадянської участі* (Уповноважений територіальної громади може сприяти підвищенню рівня громадянської участі, забезпечуючи громадянам можливість активно впливати на рішення, які стосуються їхнього життя та спільноти, організувати зустрічі, громадські слухання, консультації та використовувати інші форми залучення громадян до прийняття рішень); *захист прав та інтересів громади* (Уповноважений територіальної громади у певних випадках може виконати місію захисника інтересів громади перед ОМС та іншими органами державної влади, здійснювати моніторинг та контроль за дотриманням прав громадян, особливо їх вразливих категорій); *посилення прозорості та відкритості* (інститут уповноваженого може сприяти забезпеченню прозорості у роботі ОМС, допомагаючи розкрити інформацію про прийняття рішень, бюджетних процесів та інших аспектів життєдіяльності громади); *розвиток діалогу та співпраці, підвищення довіри* (Уповноважений територіальної громади може створювати майданчики для підтримки та розвитку суспільного діалогу між громадянами, громадськими організаціями, бізнесом та органами влади, що позитивно позначатиметься на поліпшення якості муніципальних послуг, їх доступності, що призводитиме до підвищення довіри до влади в цілому); *ефективність розв'язання суперечностей, вирішення конфліктів* (Уповноважений територіальної громади може допомогти вирішувати конфлікти і спори на рівні територіальних громад, шукаючи конструктивні рішення); *розвиток механізму звернень, як інструменту вирішення нагальних проблем громади* (Уповноважений територіальної громади може позитивно вплинути на формування ефективного механізму звернень громадян, допомагаючи вирішувати їх проблеми та запити, оформлювати їх

пропозиції щодо поліпшення життя в громаді. Загалом, інститут уповноваженого територіальної громади може сприяти покращенню муніципального управління, забезпеченню захисту прав та інтересів громадян, розвивати демократичні та учасницькі практики на місцевому рівні.

Наступним важливим структурним елементом статуту територіальної громади є форми участі її членів у вирішенні питань місцевого значення. Нагадуємо, що спільний колектив робочої групи з питань місцевої демократії Ради донорів з питань децентралізації в Україні при Мінрегіоні, фахівців Мінрегіону, Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, асоціацій органів місцевого самоврядування, фахівців і експертів у сфері місцевої демократії та статутної нормотворчості підготували рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади села, селища чи міста включають різні способи, які громада може використовувати для участі у вирішенні питань місцевого значення. Ці способи включають: *місцеві вибори* - громада може обирати своїх представників через демократичний виборчий процес; *місцевий референдум* - громада може висловлювати свою думку через голосування за питання, які мають важливе значення для спільноти; *загальні збори громадян за місцем проживання* - громада може обговорювати та голосувати за рішення на спільних зустрічах; *місцеві ініціативи* - громадяни можуть висувати ідеї та пропозиції для подальшого розгляду та впровадження; *громадські слухання* - громада може брати участь у публічних обговореннях та висловлювати свою думку щодо різних питань; *звернення громадян до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, включаючи електронні петиції* - громадяни можуть висловлювати свої звернення та побажання через письмові чи електронні заяви; *консультації з громадськістю* - громада може вести діалог та отримувати поради від мешканців та організацій; *участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування* - громада може брати участь у роботі рад та комітетів для обговорення та розробки рішень; *участь у*

роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішеннями ради - громада може сприяти нагляду за організаціями та діяльністю публічних установ; участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення Проєктів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет, бюджет місцевих Проєктів) - громада може брати участь у розподілі фінансових ресурсів для реалізації проєктів; участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення - громада може співпрацювати з громадськими організаціями для вирішення спільних завдань; інші форми участі, передбачені законодавством (Рада може визначати інші форми участі, що використовуються у відповідній громаді) - громада може користуватися іншими методами участі, які передбачені законом та затверджені Радою [262]. З огляду на ці напрацювання експертів у сфері партисипативної демократії, беручи до уваги форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, визначені законодавством, пропонуємо викладати зміст цієї глави статуту територіальної громади в нижче наведеній структурі із додаванням в інші форми всіх цінних моментів участі, визначених додатково громадою: місцеві вибори; місцевий референдум; загальні збори (конференції) членів територіальної громади; місцеві ініціативи; громадські слухання; звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема у форматі електронної петиції; консультації з громадськістю; участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування; участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради територіальної громади; участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення Проєктів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет, бюджет місцевих Проєктів); участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення;

інші форми участі мешканців територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Не менш важливою частиною Статуту за логікою її змісту є муніципальне управління територіальної громади, що включає основні засади здійснення місцевого самоврядування територіальної громади, систему органів місцевого самоврядування територіальної громади та особливості звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, муніципальну правотворчість, організацію роботи ради територіальної громади тощо. Слід погодитися із позицією розробників статуту міста Вінниця, які звернули увагу на необхідність кодексу поведінки депутатів ради територіальної громади та посадових осіб місцевого самоврядування, вирішення конфлікту інтересів у раді територіальної громади та виконавчих органах ради територіальної громади, особливостей служби в органах місцевого самоврядування та формування кадрового резерву муніципальної служби територіальної громади. Відображення цих та інших моментів у статуті територіальної громади визначає вертикаль місцевої влади та створює реальні передумови для її ефективної діяльності.

Визначаючи правовий статус Сумської МТГ, на нашу думку, доцільно наголосити саме на «стійкому зв'язку» фізичних осіб, які проживають на території Сумської МТГ, як важливій складовій належності до громади. Таким чином, Сумська МТГ є первинним колективним суб'єктом місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, які проживають на території Сумської МТГ та мають із нею стійкий зв'язок. Унаслідок приналежності до Сумської МТГ ці особи набувають певного обсягу прав та обов'язків, а також мають законні інтереси, які разом утворюють правовий статус сумчанина.

Органи місцевого самоврядування територіальної громади та їхні посадові особи повинні активно взаємодіяти з інститутами громадянського суспільства, іншими суб'єктами. Отже, це питання, а також взаємовідносини територіальної громади з іншими територіальними громадами, участь в асоційованих

організаціях і міжнародна співпраця, міжнародне та міжмуніципальне співробітництво, взаємодія з осередками діаспори територіальної громади за межами України, відносини з органами державної влади, з підприємствами, установами і організаціями є важливою складовою змісту статуту територіальної громади.

Важко уявити спроможну територіальну громаду без її матеріальної та фінансової основи. Беручи до уваги наведене, вважаємо за доцільне закріпити право територіальної громади на свій розсуд і на підставі закону безпосередньо та через органи місцевого самоврядування володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю територіальної громади, визначаючи при цьому, що належить до комунальної власності, включаючи доходи місцевих бюджетів, природні ресурси, підприємства, установи та організації, такі як банки, страхові компанії та пенсійні фонди, а також частки у майні підприємств, житловий фонд, нежитловий фонд, культурні, освітні, медичні заклади, рухомі та нерухомі об'єкти, що визначені законом, як об'єкти комунальної власності, разом з коштами, одержаними від їх відчуження.

Оскільки місцеві податки можуть складати суттєву частку доходу територіальної громади, за рішенням загальних зборів (конференції) мешканців за місцем проживання можуть запроваджуватися місцеві збори на основі добровільного самооподаткування членів міської громади, які мешкають на відповідній території міста, про що має бути зазначено у статуті територіальної громади.

Статут може надавати право міській раді або за її рішенням іншим органам місцевого самоврядування здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України. До того ж Сумська міська рада може надавати за рахунок місцевого бюджету пільги окремим категоріям юридичних осіб, фізичним особам-підприємцям і фізичним особам у випадках, передбачених

законодавством, з дотриманням вимог Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Не менш важливою складовою статуту територіальної громади є засади розвитку громади, побудовані на стратегічному плані її розвитку. На нашу думку, саме наявність такого розділу свідчить про унікальність статуту (в окремих статутах є норми, спрямовані на стратегічний розвиток громади), але водночас підкреслює слабкість документа. Важливо, щоб були окреслені стратегічні напрями розвитку територіальної громади, а не відбувалось закріплення «мінімальних» гарантій для громади, усвідомлюючи недосконалість владних інструментів, які не спроможні приймати якісні управлінські рішення та потребують орієнтирів, своєрідного «маяка» для забезпечення потреб громади.

Зокрема, сильний статут відповідно до проекту модельної хартії міста XXI століття [37] передбачає вибір якісної моделі управління на основі стримування і противаг, розподілу повноважень між мером та радою, що дозволяє приймати найоптимальніші рішення в інтересах громади. Окрім того, статут передбачає інструменти участі громади та контролю влади. Як зазначалось вище, громадський контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється з метою захисту законних інтересів та прав, свобод жителів територіальної громади. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування Сумської МТГ ґрунтується на Конституції та актах законодавства України, Європейській хартії місцевого самоврядування, цьому Статуті та інших актах Ради.

Статут територіальної громади передбачає різні форми здійснення громадського контролю, зокрема:

- гарантування доступу кожного до публічної інформації відповідно до вимог законодавства;

- звітування міського голови та депутатів міської ради у відповідності із чинним законодавством;
- участь мешканців у консультативно-дорадчих органах, створених при раді або її виконавчих органах;
- приймання індивідуальних чи колективних звернень громадян України та осіб, які не є громадянами України, з зауваженнями, скаргами та пропозиціями, пов'язаними із діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також скаргами на порушення їхніх соціально-економічних, політичних і особистих прав і законних інтересів;
- проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади та їх посадових осіб;
- використання інших форм громадського контролю, передбачених законодавством. Ці форми громадського контролю слід врахувати у положеннях статуту територіальної громади.

Важливою частиною статуту територіальної громади є звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед територіальною громадою, що включає загальні засади інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування територіальної громади, особливості звітування міського голови, депутатів міської ради інших осіб.

У заключних положеннях статуту територіальної громади вважаємо за доцільне закріпити положення щодо: порядку прийняття і реєстрації статуту; перехідні положення; порядку внесення змін до статуту; дії статуту в часі і просторі; актів ОМС як одного з механізмів реалізації норм статуту; офіційного тлумачення статуту; зберігання статуту.

Підсумовуючи зазначимо, що запропоновані вище інститути та структурні елементи статуту територіальної громади за умови їх реалізації здатні встановити свободи і обов'язки її мешканців, повноваження територіальної громади міста, механізми здійснення місцевого самоврядування, врегулювати

відносини між територіальною громадою міста та міською владою, визначити організаційні, матеріальні і фінансові основи місцевого самоврядування на території міста, а також врегулювати інші питання, віднесені чинним законодавством України до компетенції місцевого самоврядування.

3.6. Особливості здійснення правотворчих повноважень місцевого самоврядування під час воєнного стану

Геополітичні, ментальні, географічні виклики та становище України створює необхідність оперативно на них реагувати, враховувати не лише внутрішні фактори та чинники, пов'язані із місцевим самоврядуванням, а й на потенційні ризики, що можуть і впливають на українське сьогодення та майбутній розвиток подій. Військова агресія з боку українського «географічного східного сусіда», посилена вторгненням в Україну 24 лютого 2022 року посилила цю необхідність. Незважаючи на всі сумніви зовнішніх та внутрішніх експертів, виявилось, що українське суспільство здатне не лише продемонструвати свою позицію, а й згуртуватися навколо захисту національних цінностей та територій. Поряд із цим, воєнний стан є особливим станом, коли звичайна, нормальна діяльність суспільства та держави піддається обмеженням та впливам через військову загрозу та агресію, різні надзвичайні обставини. У таких умовах здійснення правотворчих повноважень ОВС може бути суттєво обмеженим або зміненим з метою забезпечення безпеки та дієздатності державних органів. Це може призводити до зменшення автономії ОМС та перерозподілу повноважень для більш ефективного управління кризовою ситуацією.

В українських реаліях на початку воєнної агресії у 2022 році цей процес розвивався дещо у зворотньому напрямку, адже саме місцева ініціатива активних громадян стала вирішальним чинником супротиву та утримала державність у кризовий момент. Позиція передачі влади на місцевий рівень набула особливого

значення з початком війни. Передусім йдеться про Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 2259-IX [307] (далі – Закон), який було прийнято Верховною Радою України 12 травня 2022 року. Зауважимо, що зазначений Закон було прийнято майже в повній єдності із позицією Асоціації міст України, яка брала активну участь у розробці та доопрацюванні цього законопроекту [249].

Діяльність місцевого самоврядування (зокрема правотворчу) на території України пов'язують із військовими адміністраціями населених пунктів (далі – ВАНП) та військово-цивільними адміністраціями (далі – ВЦА). Розглянемо їх детальніше. Обидві адміністрації є державними органами, сформованими відповідно до Указу Президента України, що тимчасово діють на визначеній главою країни території України з елементами військової організації управління для забезпечення правопорядку та безпеки під час дії воєнного стану. Поряд із цим існують особливості правового регулювання цих органів. Так, ВЦА функціонують на підставі Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 № 141- VIII [304]. Нагадаємо, у 2015 році в Донецькій та Луганській областях України, замість обласних, районних, сільських, селищних, міських рад, були утворені указом Президентом України й діяли 19 військово-цивільних адміністрацій, з яких дві мали обласний статус (Луганська та Донецька), а решта 17 – міський, сільський та селищний. Таким чином, ВЦА діяли у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України з метою виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі проведення антитерористичної операції [483]. При цьому, повноваження ВЦА населених пунктів, районних, обласних ВЦА припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради, а також згідно із

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» у випадку утворення відповідної військової адміністрації [483].

Водночас на підставі ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких запроваджено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – ВАНП [348].

Як вже зазначалося вище, Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», згідно з яким були утворені ВАНП в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених Законом. ВАНП очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Начальником військової ВАНП може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова. Структуру і штатний розпис обласних, Київської міської військових адміністрацій, а також районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких не утворені обласні військові адміністрації, затверджує Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації. Структуру і штатний розпис районних військових адміністрацій та ВАНП, розташованих в областях, у яких утворені обласні військові

адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій [348].

Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» № 68/2022 від 24 лютого 2022 року [356] було створено 25 обласних військових адміністрацій на всій території України. Це призвело до перетворення обласних та Київської міської державних адміністрацій у військові адміністрації, а їхні голови отримали статус начальників військових адміністрацій. Аналогічно, на базі існуючих районних державних адміністрацій були створені районні військові адміністрації та відповідні адміністрації міських, селищних та сільських угідь.

Законодавець також визначив строк дії військових адміністрацій [348]. Таким чином, вони виконують свої повноваження протягом воєнного стану та 30 днів після його закінчення чи скасування.

Крім того, було вирішено виділити додаткові повноваження для військових адміністрацій у зв'язку з необхідністю негайних заходів під час ворожої експансії. Саме тому сільські, селищні та міські голови були наділені одноособовими повноваженнями з прийняття життєво важливих рішень, таких як звільнення земельних ділянок від незаконних тимчасових споруд, демонтаж аварійно небезпечних будівель, виділення коштів на потреби Збройних Сил України та інші заходи у рамках воєнного стану.

Заслуговує на увагу той факт, що Законом було спрощено процедури прийняття актів органами місцевого самоврядування. Зокрема, йдеться про можливість під час дії воєнного стану не проводити конкурси при прийнятті на роботу/службу, відсутність необхідності проходити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження володіння державною мовою [249]. Варто додати, що ці демократичні процедури не скасовуються, а переносяться на мирний час. Окрім того, з моменту набуття Законом чинності на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових

адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення Проектів актів), частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Таким чином, у випадках, коли існує необхідність передати кошти з бюджету на потреби Збройних сил України або їх негайне виділення на ремонт комунального обладнання, подолання наслідків обстрілів, стихійного лиха тощо, у сільського, селищного, міського голови є достатні повноваження діяти. Також суттєве спрощення процедури прийняття актів органами місцевого самоврядування, призначення осіб та у виключних випадках звільнення осіб без дотримання вимог законодавства про працю (попередження про наступне звільнення, переважне право на залишенні на роботі, отримання згоди виборного органу первинного профспілкової організації та ін.) з посад в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій тощо покликане не згортати демократичні нововведення, а здійснювати оперативне реагування на проблеми, надмірна щоденна кількість яких вимагає особливо швидкого вирішення.

Зауважимо, що підтримуючи в цілому спрощення та перенесення на мирний час процедури прийняття актів органів місцевого самоврядування та прийняття на службу (не потрібно проводити конкурси, проводити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження рівня володіння державною мовою тощо), вважаємо, що припинення обов'язку подавати декларацію може створити додаткові корупційні ризики та негативно позначитися в довгостроковій перспективі на якісних показниках служби в органах місцевого самоврядування.

Окрім наведеного, виникла низка питань, пов'язаних із задоволенням потреб внутрішньо переміщених осіб, починаючи від отримання різних документів та реєстрації статусу внутрішньо переміщених осіб і закінчуючи їхнім

розміщенням, доступом до гуманітарної допомоги, медичних та інших послуг. Виникла потреба у налагодженні співпраці між представниками волонтерських організацій, місцевою владою та центральними органами державного управління. На нашу думку, ефективна взаємодія цього трикутника (волонтери-місцева влада-центральна державна влада) стала реальним засобом забезпечення існування держави, особливо в перші кілька місяців після 23 лютого 2022 року. Ця співпраця продемонструвала єдність народу та держави і продовжила епопею формування нового суспільного договору між новоутвореним громадянським суспільством та державою, які об'єдналися для перемоги над ворогом та збереження права на існування країни.

До того ж в органів місцевого самоврядування виникла інша проблема: як утримати бізнес дієздатним чи як здійснити його релокацію із зони бойових дій до західних регіонів України? У який спосіб і де знайти ресурси для проведення евакуації цивільного населення?

Особливим випробуванням для органів місцевого самоврядування стала тимчасова окупація території України. Як діяти органам місцевого самоврядування в таких умовах? Час має визначити, чи є достатніми наведені вище «розширені» повноваження органів місцевого самоврядування. Звісно, існує ризик зловживань повноваженнями високопосадовцями, керівниками різних рівнів органів та служб, дотичних до місцевого самоврядування, тому посилюється необхідність громадського контролю над здійсненням даних повноважень. При цьому сумнівною є законодавча спроба обмежити право органів місцевого самоврядування здійснювати преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування без погодження із начальником відповідної обласної військової адміністрації, передбаченим у Проекті Закону України № 7247 від 03.04.2022 р. «Про внесення змін до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [311]. Слід погодитись із позицією Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав

ветеранів та Асоціації міст України [272], згідно з якою в разі прийняття такого закону існує ризик втручання обласних державних (військових) адміністрацій у внутрішні питання діяльності органів місцевого самоврядування, що суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною.

Позитивним розвитком у справі формування законодавства щодо органів місцевого самоврядування стало оприлюднення проекту закону № 7283 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актах України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (далі – Проект закону). Ми підтримуємо цю ініціативу та вбачаємо в ній важливий крок у напрямі розвитку місцевої демократії. Проект Закону визначає перелік форм громадської участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і розширює форми місцевої демократії, які вже використовуються, але не були врегульовані на рівні законодавства.

Аліна Загоруйко, заступник голови Комітету та голова підкомітету з виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії, висловила думку, що цей Проект закону є «законом для майбутніх громад». Вона зауважила, що цей закон буде розглядатися та прийматися після завершення війни, яка символізує перемогу демократії над автократією. Проект спрямований на розвиток різних форм демократії на місцевому рівні в Україні. Враховуючи різні підходи громад до використання цих інструментів, цей закон вирішує дисбаланс та надає можливість різним громадам використовувати інструменти локальної демократії відповідно до їхніх потреб [245].

На жаль, окресленими питаннями проблеми місцевого самоврядування під час воєнного стану не завершуються. Адже процес виборювання незалежності нашої країни, неминуча перемога України в цій війні поєднується із втратами як безцінних людських життів, так і матеріальних ресурсів (комунальних, інфраструктурних та промислових об'єктів і т.п.). Місцева влада має вирішувати і безпрецедентні виклики, пов'язані із відбудовою своїх територій,

постраждалих внаслідок військової агресії ворога. Для цих дій у місцевої влади також мають бути належні повноваження.

Очевидно, що самотужки як на державному рівні, так і на місцевому вирішити окреслені проблеми є вкрай важким завданням. З огляду на це справедливими є ініціативи Президента України та Уряду щодо залучення до процесу відбудови України додаткових ресурсів країн, що підтримують європейські цінності та український народ у цій війні. Так, з 18 березня по 07 квітня 2022 року проходив Міжнародний марафон «Єднання місцевого самоврядування світу задля добробуту людей і миру». У його межах відбувся діалог між представниками місцевого самоврядування, зокрема міст-побратимів Польщі, Угорщини, Молдови, Румунії, Словаччини, де приймають найбільшу кількість біженців з України, та лідерами місцевого самоврядування України. Для підтримки українських міст у пошуку партнерів створена нова онлайн-платформа Cities4Cities за підтримки Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Платформа є безплатним онлайн-інструментом. Він дозволяє ОМС України та інших регіонів Європи поділитися своїми потребами та пропозиціями, пов'язаними з міською інфраструктурою, а також налагодити прямі зв'язки для співпраці з отримання практичної допомоги [247].

Серед законодавчих ініціатив слід зазначити проєкт закону № 8263 від 05.12.2022 р. «Про дерадянізацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» (далі - Законопроєкт № 8263) [316]. Законопроєкт № 8263 передбачає чітку процедуру щодо найменування і перейменування населених пунктів, районів, районів у містах, утворення або ліквідації, визначення їх меж; гарантування участі громадськості при прийнятті питань щодо адміністративно-територіального устрою, тобто обов'язковості проведення громадських обговорень; надання профільному міністерству повноваження затверджувати Кодифікатор населених пунктів України і зміни до нього. Очікується, що Законопроєкт № 8263 не перекреслить

перспективу ухвалення комплексного проекту закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» № 4664 [346], а буде своєрідною «програмою мінімум», витребуваною часом. Як зазначалося вище, ст. 7 Законопроекту № 8263 пропонує віднести до повноважень Кабінету Міністрів України встановлення (зміну) меж сіл та селищ. Натомість одним із досягнень реформи, що передбачає збільшення повноважень місцевого самоврядування, є те, що згідно зі ст. 174 Земельного кодексу України рішення про зміну меж сіл та селищ має приймати орган місцевого самоврядування. Слід додати, що відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р, одним із принципів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є принцип субсидіарності. Таким чином, передача повноважень щодо встановлення (зміни) меж сіл та селищ від органів місцевого самоврядування до КМУ не відповідає юрисдикційним засадам державного управління та принципам реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади.

Іншим прикладом спроби обмежити повноваження органів місцевого самоврядування став резонансний проект закону № 5655 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» [308] (далі – Проект Закону № 5655). На думку багатьох експертів основною причиною критики Проекту Закону № 5655 стало те, що він знищує ідею електронної системи регулювання містобудування, легалізує та стимулює самовільне будівництво, монополізує допуск на ринок, а винятково державну функцію контролю та нагляду за забудовниками передає приватним компаніям [119].

Важливим моментом, пов'язаним із діяльністю органів місцевого самоврядування є обов'язок забезпечувати доступ громадян до публічної інформації, який в умовах правового режиму воєнного стану може бути

обмеженим. Із цього питання є роз'яснення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [267], у якому, крім іншого, зазначено, що прямо Законом України «Про правовий режим воєнного стану» не передбачено можливості встановлювати будь-які заборони чи обмеження щодо виконання розпорядниками встановлених Законом № 2939-VI обов'язків з розгляду запитів чи оприлюднення публічної інформації. Водночас за виняткових обставин допустимим є тимчасове обмеження розпорядником доступу до тих категорій інформації, які в мирний час не підлягають обмеженню за будь-яких умов. Таким чином, як роз'яснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, орган місцевого самоврядування в умовах воєнного стану має право обмежити доступ до певної публічної інформації, що не позбавляє його обов'язку обґрунтувати правомірність такого обмеження.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що відомим фактом для української та світової спільноти і однією із причин «неуспішних» військових планів російської федерації щодо України стала здатність українського народу до самоорганізації на макро та мікрорівнях. Не має сумнівів, що цей феномен уже стає предметом численних досліджень. Висловлюємо припущення, що подібна згуртованість є одночасно передумовою та наслідком факторів, які впливають на розвиток самоврядування та створюють перспективу для нового суспільного договору. Виявилось, що центральна влада, делегуючи частину своїх повноважень на місця, вирішує суттєву частину проблем на місцевому рівні, що водночас розвиває потенціал місцевого самоврядування. Нагадаємо, що 1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Перший етап цієї реформи завершився у 2020 році, і нові місцеві вибори відбулися з урахуванням отриманих результатів. Ми вважаємо, що одним із ключових факторів, що зміцнили українське суспільство та зробили його стійким у відношенні до зовнішнього агресора, стала здатність громад

самостійно управляти своїми справами. Цей інструмент демократії виявився вирішальним. Тому продовження політики розвитку місцевого самоврядування та зміцнення інститутів громадянського суспільства є важливим не лише для досягнення соціально-економічної гармонії та розвитку, а й для збереження унікальності української нації та незалежності нашої країни. Одночасно слід зазначити, що воєнний стан пов'язаний із рядом обмежень, що можуть з метою забезпечення безпеки та дієздатності держави розширювати централізоване управління, зменшувати автономію ОМС, обмежувати права і свободи громадян, впливати на економічні та політичні процеси, інформаційне середовище. ОМС можуть бути залучені до виконання заходів з перевірки безпеки, мобілізації, евакуації населення, наданні гуманітарної допомоги тощо, що може об'єктивно позначитись на їх діяльності. ОМС можуть приймати спеціальні рішення та проводити заходи на підтримку громади в умовах воєнного стану.

Висновки до розділу 3

1. Муніципальна правотворчість прямо пов'язана із питанням щодо чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, з метою досягнення оптимальності та результативності управлінських рішень. Звісно, на місцеву громаду повинен покладатися той обсяг повноважень, який вона здатна забезпечити. Ці та інші питання є важливими та принциповими індикаторами якості реформи місцевого самоврядування. У зв'язку із наведеним вважаємо за необхідне на фоні трирівневої системи адміністративно-територіального устрою – *громада* (базовий рівень), *повіт* (субрегіональний рівень), *область* (області та Автономна Республіка Крим) розглянути можливість запровадження у ст. 140 Змін до Конституції наступної суб'єктно-понятійної конструкції місцевого самоврядування: а) жителі громади, що безпосередньо або через органи

місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішують питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Жителі громади здійснюють місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом; б) ради громади, що є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, наділеними повноваженнями; в) муніципалітети - виконавчі органи ради громади.

Беручи до уваги вищенаведене, пропонуємо викласти ст. 140 Законопроекту № 2598 від 13.12.2019 в наступній редакції:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом та спроможністю жителів громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Рада громади є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

Рада громади є юридичною особою.

Жителі громади здійснюють місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом.

Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи ради громади - *муніципалітети*.

Голова громади формує та керує виконавчим органом громади та головує на засіданні ради.

Рада громади сприяє діяльності створених відповідно до закону та статуту громади органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх фінансами та майном.

Повітова, обласна рада є органами місцевого самоврядування, що представляють і реалізують спільні, визначені законом, інтереси громад відповідного повіту, області.

Статус голів громад, депутатів рад громад, повітових, обласних рад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації муніципалітетів, обсяг їх повноважень визначаються законом».

2. Вбачається, що саме термін «правотворчість» є найбільш прийнятним для вираження суб'єктного кола осіб, дотичних до створення нормативних актів, адже, окрім традиційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які приймають більшість нормативних актів, включає такі суб'єкти, як народ, територіальні громади, державні та недержавні організації.

Соціальна нормотворчість, являючи собою певний шаблон поведінки, є нічим іншим, як правилами, виробленими суспільством, групою людей у процесі їх життєдіяльності. Виходячи з цього, соціальна нормотворчість як система уявлень, що поділяється членами соціальної групи, включає і правову нормотворчість, яка реалізується через правотворчість. Завдяки конкретній ініціативі суб'єктів правотворчості, їх цінностям, ініціативі та досвіду, відбувається трансформація накопиченої та проаналізованої соціальної практики в норми права.

Аналіз муніципальної правотворчості дозволяє виділити наступні її основні характеристики:

По-перше, визначаючи місце актів суб'єктів муніципальної правотворчості серед іншої правотворчості та взаємозв'язок муніципальної правотворчості із державою, слід звернути увагу на те, що муніципальна правотворчість: є активною, творчою діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб; основним результатом правотворчості є правила поведінки, правові норми, втілені у нормативно-правових актах за допомогою яких здійснюється управління суспільними відносинами; в її основі закладені потреби та інтереси людей; здійснюється не від імені держави, а виходячи безпосередньо з інтересів людей конкретної муніципальної адміністративно-територіальної одиниці; є адекватним процесом вираження

людської правотворчості, що найкраще пов'язується із такою категорією, як «інтерес»; муніципальна правотворчість узгоджується із загальнонаціональними інтересами, не повинна їм суперечити, адже спирається на відповідні принципи – найбільш важливі юридичні вимоги, які створюють фундамент для правотворчої діяльності. Водночас муніципальна правотворчість реалізується з урахуванням економічних, соціальних, ментальних інтересів та потреб людей конкретної муніципальної адміністративно-територіальної одиниці; розвиває, конкретизує закони та підпорядковується, поступається ним; може скасовуватися судами за відповідною процедурою розгляду.

По-друге, на творення змісту муніципальної правотворчості суттєвий вплив мають такі соціальні регулятори, як мораль, звичаї, релігія, культурна спадщина, географічні особливості, правові традиції, зокрема принципи права, права людини, юридична техніка тощо. Тривалі стосунки між людьми, які проживають на певній території, з часом набувають традиційних ознак, що безпосередньо впливають на правотворчість.

По-третьє, муніципальна правотворчість є формою управління суспільством, певним методом впливу на регульовані суспільні відносини, що залежить від багатьох обставин та факторів: кола учасників, регульованих цією нормою відносин, їх взаємних прав і обов'язків; кола обставин, за яких застосовується норма; санкцій за невиконання цих обов'язків тощо. Муніципальна правотворча діяльність як форма управління суспільством, заснована на ефективній взаємодії із територіальною громадою, що реалізується в теоретичних (інтелектуальних) та практичних (вольових) активностях, що здійснюється правотворчим органом на основі об'єктивних закономірностей та узгодженням інтересів різних прошарків суспільства.

По-четверте, муніципальна правотворчість має особливу процедуру прийняття актів, що приймаються в менш суворому (ніж закони) порядку, регламенті, але водночас у встановленому порядку, притаманному

процесуальній формі. Її суттєвою особливістю є наявність обов'язкового суспільного дискурсу з найбільш значущих питань у межах демократичних процедур за умови визнання свободи слова, права на мирні зібрання тощо. Зазначена особливість продиктована тим, що муніципальна правотворчість має відповідати суспільним потребам та інтересам, враховувати досягнення науки і техніки, ґрунтуватися не аналізі, на теоретичних розробках проблем, що потребують нормативного вирішення.

По-п'яте, нормативно-правові акти суб'єктів муніципальної правотворчості, прийняті у встановлений спосіб, є абстрагованими від ознак індивідуалізації (адресовані не окремій особі, а колу осіб) і вказують лише на ті характерні ознаки поведінки, які є суттєвими, тобто розглядають поведінку як вид суспільних відносин. Зазначені ознаки, включені до тексту норми, стають правилами поведінки, обов'язковими для реалізації всіма суб'єктами суспільних відносин, які регулюються цією нормою. На відміну від актів персонального характеру, актів, дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, такі норми спрямовані на перспективу, невизначену кількість визначених у загальній формі випадків і відносин і реалізуються щоразу, коли виникають передбачені ним обставини чи ситуації.

По-шосте, муніципальні акти можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер. Ненормативні акти муніципальної правотворчості є юридичними документами, які є актами застосування норм права, індивідуальними приписами (індивідуальними нормами), адресованими певним суб'єктам і призначені для вирішення окремих або конкретних юридичних справ, засвідчення тих чи інших юридичних фактів не містять норм права і не вносять безпосередньо змін до законодавства (правила, положення, статuti, які складаються з декларацій, відозв, закликів тощо).

По-сьоме, нормативно-правові акти суб'єктів муніципальної правотворчості є диспозитивними за своєю природою, оскільки в них містяться

правила поведінки, що дозволяють учасникам правових відносин, які вона (норма) регулює, обирати певний варіант поведінки з обов'язковим урахуванням особливостей життєвої ситуації в кожному окремому випадку. Але в будь-якому випадку ця норма перебуває під охороною держави. Застосування диспозитивності дозволяє здійснювати суб'єктивні права (набувати, реалізовувати або розпоряджатися ними) на свій розсуд у межах закону.

РОЗДІЛ 4. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ У ФОРМАХ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

4.1. Поняття та форми партисипативної муніципальної правотворчості як правомочного інституту громадянського суспільства

У Загальній декларації прав людини (ч. 3 ст. 21) відзначається, що воля народу має бути фундаментом влади уряду. Ця воля повинна виявлятися через регулярні та нефальсифіковані вибори, які повинні проходити за загальним і рівним виборчим правом, за допомогою таємного голосування або інших еквівалентних форм, що гарантують свободу голосування [278].

Відповідно до положень частини 2 статті 5 Конституції України, «Суверенітет та єдине джерело влади в Україні – це народ. Народ здійснює владу безпосередньо через державні та місцеві органи влади». Погоджуючись із Т.О. Рябченко [386, с. 14], можна відзначити, що «правотворчість є надзвичайно важливим засобом народу для безпосередньої реалізації його влади».

Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 05 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом) чітко висловив позицію, зокрема, «Положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною... » [370]. З даного тексту бачимо, що Конституційний Суд України визнав повноту влади українського народу, а первинною/базовою формою демократії - безпосередню. Це зокрема походить з наступного:

1. *Первинність влади народу.* Це означає, що влада походить від народу як єдиного суверенного джерела влади. Це узгоджується з принципами демократії, де влада належить народу і використовується в його інтересах.

2. *Єдність влади.* Це вказує на те, що влада в Україні має бути зосереджена в єдиній системі, яка повинна діяти координовано та згідно з

конституційними принципами. Це запобігає роздробленості та розпорошеності владних органів.

3. *Невідчужуваність влади.* Це означає, що народ не може передати свою владу комусь іншому назавжди. Влада залишається у народі, і вони можуть використовувати своє суверенне право на визначення свого політичного майбутнього. Це положення підкреслює важливість громадянської участі, впливу та відповідальності громадян за політичне життя держави. Воно також покликане обмежити можливість концентрації влади в руках обмеженого кола осіб або груп, сприяючи більшій демократії та громадянському контролю. Це не лише політичний стан, а й нормативний принцип, який підкреслює глибоку демократичну сутність України як держави, де влада відходить від громадян, а їхня участь та активність мають визначальне значення для формування та розвитку суспільства.

Наведене, повністю узгоджується так званою «партисипативною демократією» – коли громадяни беруть участь (*participate*, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні, беруть участь у політичних процесах. За партисипативної демократії не тільки обрані особи приймають рішення від імені народу, але й інші громадяни мають можливість безпосередньо впливати на прийняття політичних, соціальних та економічних рішень.

Наведене реалізується через громадянську участь, що включає голосування на референдумах, обговоренні публічних питань, проведенні зборів громадян, збір підписів під петиціями тощо. Так, партисипативна демократія передбачає можливість громадян брати участь у прийнятті рішень безпосередньо, без посередництва вибраних представників шляхом голосування на публічних зібраннях, через електронні платформи або використовуючи інші ресурси. Для такого виду реалізації влади характерна персоніфікована підвищена відповідальність, адже участь громадян у прийнятті рішень

стимулює виборців вимагати від них раціональних та відповідальних рішень та відкрите обговорення різних питань. Це сприяє знаходженню кращих рішень, збільшує рівень порозуміння та залучення громадської думки до широкого спектру питань. Є ще один важливий момент у розвинутій партисипативній демократії. Він полягає у зменшенні ролі еліт, концентрацію влади в їх руках та в колі політичних партій, оскільки він активізує громадян та збільшує їх. Відповідальність за прийняття рішень. Таким чином, партисипативна демократія сприяє більш широкому залученню громадян до прийняття управлінських рішень, забезпечує високий рівень громадського контролю.

Під формами партисипативної демократії (демократії участі) прийнято розуміти методи, способи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки.

До засобів партисипативної демократії (демократії участі), які отримали законодавче визнання в Україні, відносяться місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за їхнім місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян і таке інше [141].

Виникає питання щодо меж охоплення терміном «правотворчість» діяльності народу з реалізації владних повноважень? Чи можна вважати опитування громадян, протоколи та рішення загальних зборів громадян, громадські слухання тощо проявами правотворчості?

Якщо місцеві вибори як одна з форм партисипативної демократії мають відомі ознаки правотворчості, інші конституційно-правові форми безпосередньої демократії не отримали чіткого визначення та чіткої правової регламентації. В Україні партисипативна муніципальна правотворчість наразі знаходиться на етапі формування і потребує конкретизації та ясного правового врегулювання.

Зокрема, існує нормативна невизначеність щодо самого поняття

муніципальної партисипативної правотворчості. Наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування», який регламентує діяльність місцевого самоврядування, визначає лише п'ять форм муніципальної партисипативної правотворчості: місцевий референдум (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13) та органи самоорганізації населення (ст. 14). Додатково, у статті 46 згадуються місцеві вибори та електронні петиції.

У цьому контексті, привертають увагу напрацювання спільного колективу робочої групи з питань місцевої демократії Ради донорів з питань децентралізації в Україні при Мінрегіоні, фахівців Мінрегіону, Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, асоціацій органів місцевого самоврядування, фахівців і експертів у сфері місцевої демократії та статутної нормотворчості, що підготували Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади села, селища, міста, які містять який охоплює різноманітні форми прямої демократії: 1) місцеві вибори; 2) місцевий референдум; 3) загальні збори громадян за місцем проживання; 4) місцеві ініціативи; 5) громадські слухання; 6) звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема у форматі електронної петиції; 7) консультації з громадськістю; 8) участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування; 9) участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради; 10) участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення Проєктів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет, бюджет місцевих Проєктів); 11) участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення; 12) інші форми участі, передбачені законодавством (Рада може визначати інші форми участі, що використовуються у відповідній громаді) [296].

На нашу думку, допомагає розібратись у цьому розуміння особливостей окремих форм партисипативної демократії. Звісно, партисипативна демократія може мати *безпосередні* та *опосередковані* форми з точки зору обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування відповідних рішень.

Так, до форм прямої участі громадян належать місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення. Якщо місцеві вибори та референдуми забезпечують реалізацію прямої волі народу за визначеними законом умовами, то органи самоорганізації населення фактично поєднують в собі як риси громадських утворень, так і функції публічної влади (з межами повноважень, наданих радою).

Аксіоматичним є положення, згідно з яким безпосередня демократія (дослівний переклад – «безпосередня влада народу») – це передбачений Конституцією України вид прямої реалізації народного суверенітету. За своїм змістом безпосереднє народовладдя є насамперед формуванням представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (стаття 71 Конституції України); прийняттям законів та інших рішень загальнодержавного або місцевого значення (статті 72, 73, 74 Конституції України); гарантуванням (охороною) конституційного ладу (стаття 5 Конституції України) [140; 388]. Таким чином, безпосередня форма партисипативної демократії має особливість, пов'язану прямим вільним волевиявленням народу, що обов'язково завершується правотворчістю як необхідною умовою реалізації народної волі представників територіальної громади.

«До опосередкованих форм партисипативної демократії належать: загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо) та інші форми. Головною відмінністю діяльності опосередкованої форми партисипативної демократії є те, що вона може мати наслідком правотворчість.

Правотворчість має за безпосередню мету формування правових норм, їх зміну, скасування та доповнення. У представленому дослідженні ми виходимо з того, що партисипативна муніципальна правотворчість демонструє взаємозв'язок, який поєднує інтереси представників територіальної громади із обов'язками органів місцевого самоврядування в частині досягнення ефективного та якісного врядування. Партисипативна муніципальна правотворчість є сполучною ланкою між громадянами та органами місцевого самоврядування, що здійснюється шляхом висловлювання своєї позиції під час реалізації її різних форм, зокрема, загальних зборів, громадських слухань прямого вільного волевиявлення тощо і є важливим організаційним засобом залучення громадян до роботи органів місцевого самоврядування. Водночас партисипативна муніципальна правотворчість у жодному разі не замінює представницькі форми правотворчості, а фактично є доповненням до них» [388].

Таким чином, *партисипативна муніципальна правотворчість* – діяльність органів місцевого самоврядування щодо створення в передбачений законом спосіб нормативно-правових актів на засадах участі громадян.

На нашу думку, «застаріле» законодавство, розпорошеність у різних нормативних актах правового регулювання форм партисипативної демократії, наявність у них неузгоджених дефініцій на кшталт «громадські обговорення», «публічні громадські обговорення», «громадські слухання» тощо не призводять до досягнення мети, позначеної прямо або опосередковано в цих актах – діалогу між громадою та муніципальними органами. Поряд із цим важливість залучення громадян до участі в управлінні державними справами є витребуваною часом та обставинами національного розвитку. Вважаємо актуальним здійснення реформи партисипативної демократії в Україні, що передбачатиме два етапи:

I етап – розвиток партисипативної демократії в Україні на локальному рівні. Зазначений етап включає розробку та затвердження на локальному рівні у всіх без винятку територіальних громадах статуту територіальної громади та

положень про окремі форми партисипативної демократії, які можуть бути оформлені як додатки до статуту територіальної громади та включати участь громадян від розробки різних програм та планів розвитку громади до проведення консультацій, громадських ініціатив, слухань тощо.

II етап – розробка та прийняття Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу. На нашу думку, необхідно провести кодифікацію нормативних актів, пов'язаних із формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Систематизація цих актів, здійснена шляхом коригування та зведення правових норм, що містяться в різних джерелах права, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, здатна системно і вичерпно врегулювати форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Розробка такого кодексу може стати новим суспільним договором між українською владою та громадою, на основі якого забезпечуватиметься сталий розвиток територій, національних інтересів» [388].

Кодекс безпосередньої правотворчості українського народу може мати наступну структуру: загальні положення, форми безпосередньої партисипативної демократії (місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення); опосередковані форми партисипативної демократії (загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми).

Нижче розглянемо основні форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

4.1.1. Загальні збори громадян

Однією із найбільш давніх та відомих форм партисипативної демократії є *загальні збори громадян*.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальні збори - зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення [292]. Законодавець не наділив загальні збори правом приймати місцеві нормативні акти, але останні можуть бути важливою передумовою для висунення ініціатив, розробки, обговорення, прийняття нормативних актів. Загальні збори є водночас і засобом народовладдя, і організаційною формою діяльності громадських організацій, і зворотним зв'язком державних органів із громадою. Водночас загальні збори є місцем, де відбуваються публічні дискусії, обговорення важливих для громади питань, відбувається становлення свідомих громадян.

У науковій літературі виокремлюють як позитивні, так і негативні моменти, притаманні загальним зборам [141]. До позитивних належать: а) активізація участі громадян у справах місцевого самоврядування незалежно від політичних поглядів; б) взаємне інформування громадян з боку місцевого самоврядування та навпаки; в) сприяння активізації участі громадян у справах місцевого самоврядування. До негативних моментів належать: а) непередбачуваність результатів проведення зборів; б) пасивність громадян, низька ініціативність; в) невисокий рівень виконання прийнятих рішень.

Водночас загальні збори є важливою організаційною передумовою муніципальної правотворчості, адже саме на зборах відбувається обговорення наявних проблем та здійснюється контроль за попередньо прийнятими рішеннями зборів. Зокрема, відповідно до змісту ч. 1 ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування» рішенням загальних зборів можуть бути достроково припинені повноваження посадових осіб.

Відповідно до ч.1. ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постанови Верховної Ради «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» та статуту територіальної громади відбувається правова регламентація проведення

загальних зборів. Так, відповідно до ст. 6 цієї Постанови Верховної Ради до компетенції зборів належать:

1) Розглядати будь-які питання, що належать до відання місцевого самоврядування, в межах Конституції та законів України, внести пропозиції відповідним органам та організаціям.

2) Обговорювати Проекти рішень місцевих Рад народних депутатів та їх органів стосовно важливих питань місцевого життя.

3) Представляти пропозиції щодо порядку денного сесій Рад народних депутатів та їх органів.

4) Слухати інформацію голів Рад, керівників їх органів, звіти керівників підприємств, установ і організацій, що є комунальною власністю відповідних адміністративно-територіальних одиниць, та у разі потреби порушувати перед відповідною Радою народних депутатів питання про притягнення посадових осіб до відповідальності.

5) Інформувати громадськість про прийняті рішення Радами та їх виконавчими органами, про хід їх виконання, а також про закони України, укази Президента України та інші акти законодавчої та виконавчої влади, які стосуються інтересів громадян.

6) Обирати громадські комітети і ради самоврядування, затверджувати їх статuti (положення), вносити зміни і доповнення до них, вирішувати питання про дострокове припинення повноважень (розпуск) органів територіальної самоорганізації громадян та відставку окремих їх членів.

7) Встановлювати структури, штати, затверджувати витрати на утримання створюваних зборами органів та умови оплати праці їх працівників.

8) Надавати згоду на включення до складу місцевого господарства об'єктів, які були створені за участю громадян або придбані на їх добровільні внески, на продаж або безоплатну передачу цих майнових об'єктів іншим суб'єктам власності.

9) Представлення пропозицій щодо передачі або продажу в комунальну власність підприємств, організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, які є власністю держави або інших юридичних осіб, якщо ці об'єкти мають важливе значення для задоволення комунальних та побутових потреб населення даної території та забезпечення соціально-культурного розвитку місцевості.

10) Вирішення питань, що стосуються об'єднання фінансових ресурсів населення, а також за згодою підприємств, організацій і установ, які не є частинами місцевого господарства, їх грошових, людських і матеріально-технічних ресурсів на будівництво, розширення, ремонт і утримання об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури, а також на благоустрій населених пунктів на умовах спільної власності.

11) Розгляд питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, самотнім громадянам похилого віку, багатодітним сім'ям та іншим категоріям громадян; внесення відповідних пропозицій на розгляд місцевих Рад та їх органів.

12) Подання пропозицій щодо встановлення місцевих податків і зборів, а також оголошення місцевих добровільних позик.

13) Розгляд питань, пов'язаних із зміною назв населених пунктів, вулиць, перепідпорядкування сіл, селищ; внесення відповідних пропозицій щодо цих змін.

14) Обговорення питань, пов'язаних із залученням населення до ліквідації наслідків аварій і стихійних лих, а також надання підтримки Радам та державним органам у проведенні заходів з ліквідації наслідків аварій; розгляд інформації виконавчих органів місцевих Рад щодо аварій і ситуацій, що становлять небезпеку для навколишнього природного середовища, а також заходів, спрямованих на його поліпшення.

15) Розгляд поведінки осіб, які порушують громадський порядок, та подання заяв до державних і громадських органів про притягнення цих осіб до відповідальності.

16) Обговорення інших питань, що відносяться до інтересів населення на відповідній території [328].

Розділ 3 Постанови Верховної Ради «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» присвячений порядку скликання та проведення зборів. Зокрема, передбачається ведення протоколу зборів, з цією метою обирається секретар зборів. Рішення зборів приймаються більшістю голосів громадян, які присутні на зборах, відкритим або таємним голосуванням. Рішення зборів підписуються головою і секретарем зборів. До протоколу зборів (конференції) приєднуються документи, які підтверджують реєстрацію учасників (список громадян, які були присутніми на зборах, із зазначенням місця їх проживання або список представників громадян відповідних територіальних утворень, а також рішення органів територіальної самоорганізації громадян про делегування своїх представників для участі в конференції).

Громадяни мають право визначати і строки діяльності самоорганізуючих органів. Зокрема на загальних зборах громадяни мають право приймати рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення. Такі рішення мають статус обов'язкових до виконання. При цьому органи місцевого самоврядування мають враховувати думку своєї громади, рішення які вона приймає. Рішення, що містять звернення чи пропозиції до відповідних рад та їхніх виконавчих органів, а також до посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій, прийняті на загальних зборах, не мають обов'язкового характеру, проте повинні бути розглянуті ними в установлені законом строки.

Рішення зборів реалізуються на практиці головами відповідних Рад, їх виконавчими органами, органами територіальної самоорганізації громадян, що є відповідальними за втілення волі громади в життя.

На загальних зборах відповідно до Положення та з урахуванням вимог відповідних законодавчих актів України, можуть обговорюватись наступні питання: а) представлення кандидатів на посаду Президента України, народних депутатів України і депутатів місцевих Рад, а також представників у виборчих комісіях для участі у всеукраїнських та місцевих референдумах, а також делегатів для нагляду на проведенням виборчих кампаній та референдумів; б) можливість відкликання народних депутатів України та депутатів місцевих Рад; в) висування пропозицій для розгляду відповідними місцевими Радами щодо проведення місцевих референдумів; про внесення на розгляд відповідних місцевих Рад пропозицій про проведення місцевого референдуму; г) формування ініціативних груп для участі у всеукраїнських та місцевих референдумах.

Рішення зборів, прийняті в межах чинного законодавства, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації громадян, усіма громадянами, які проживають на відповідній території, та мають враховуватись органами місцевого самоврядування. Рішення загальних зборів, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їхніх виконавчих органів та посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, не є обов'язковими для виконання, але повинні бути розглянуті ними в установлені законом терміни. Рішення зборів втілюються в життя сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами рад, органами самоорганізації населення.

В процесі виконання таких рішень може виникати необхідність залучення до цього процесу громадян, що мешкають на цій території або представників підприємств, установ, організацій, розташованих на території, що охоплюється

впливом та увагою самоорганізуючої одиниці. До обов'язку органів територіальної самоорганізації громадян відносять і обов'язок регулярно інформувати населення про виконання рішень зборів.

Поряд із наведеним, зауважимо, що не всі рішення можуть бути виконані. Так, у випадку, прийняття рішень зборів із порушенням Конституції та законодавства України, їх може бути зупинено відповідною Радою народних депутатів або її виконавчим органом, місцевою державною адміністрацією до вирішення питання про їх законність у судовому порядку. Про це повідомляється відповідний орган територіальної самоорганізації громадян.

На нашу думку, в Україні загальні збори залишаються перспективною партисипативною формою участі громадян в управлінні громадою. Незважаючи на наявність нормативного забезпечення, скликання та проведення зборів, шлях до ефективної самоорганізації місцевих громад, за прикладом успішних зарубіжних практик, ще має перспективу для розвитку. Зокрема, швейцарська громада Бюттенхардт SH має 354 жителів, які регулярно проводять збори громади з наступних питань: рішення про нові разові витрати понад 20 000 франків; рішення про щорічні витрати понад 5000 франків на рік; рішення про придбання, обмін або продаж землі або надання дозволу на будівництво понад 30 000 франків [127].

Погоджуємось із висновком про те, що «кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації права на проведення загальних зборів у конкретній територіальній громаді. Це може бути узаконено або окремим розділом чи главою місцевого статуту, або Положенням про збори, затвердженим рішенням ради» [141]. Дійсно, має бути дотримано баланс між інтересами громади, які реалізуються, зокрема, через таку форму партисипативної демократії, як загальні збори. Депутати місцевої ради, розуміючи специфіку їх громади, можуть урахувати ці особливості в локальних

актах, передбачити й інші форми колективного обговорення питань громади, наприклад, через з'їзди, конференції, зльоти тощо.

Загальні збори є інститутом демократії, який забезпечує активну участь громадян у прийнятті різних рішень та формуванні політики громади. Ключовими аспектами значення загальних зборів є: *пряма демократія* – можливість для громадян безпосередньо виражати свою думку та голосувати за рішення з питань, що стосуються їхнього життя та спільноти в цілому; *відкритість та прозорість* – загальні збори надають можливість громадянам особисто ознайомитись із обговорюваними питаннями, проводити їх обговорення, дискутувати, висловлювати свої міркування та вислуховувати аргументи інших учасників; *активізація громадян* – цей інститут спонукає громадян до більш активної участі у політичних процесах, підвищуючи рівень їхньої громадянської обов'язковості та відповідальності; *легітимність рішень* – збори дозволяють приймати рішення з більш широкою підтримкою; *вирішення важливих питань* – загальні збори можуть бути використані для розгляду різної складності питань, в тому числі і бюджетного, інфраструктурного характеру тощо; *партнерство між громадою та владою* – загальні збори сприяють налагодженню прямого зв'язку між громадою та місцевою владою, допомагаючи зрозуміти потреби та побажання громадян; *залученість різноманітних груп* – можливість різним групам громадян, незалежно від їхнього статусу чи позицій висловлювати свої думки та впливати на прийняття рішень; *об'єднуватись навколо ідеї* – допомога громадянам сформулювати та об'єднатись навколо якоїсь ідеї, питання, створюючи основу для єднання навколо конкретних питань. Беручи до уваги наведене, загальні збори є важливим механізмом забезпечення демократії, врахування громадської думки та активної участі громадян у важливих справах.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що загальні збори громадян за місцем проживання є важливим інститутом у системі форм безпосередньої

демократії, формою прояву партисипативного народовладдя, що може мати наслідком правотворчість. Загальні збори є сполучною ланкою між громадянами та органами місцевого самоврядування, що здійснюється шляхом висловлювання своєї позиції під час загальних зборів, прямого вільного волевиявлення і є важливим організаційним засобом залучення громадян до роботи органів місцевого самоврядування. Водночас загальні збори в жодному разі не замінюють представницьких форм правотворчості та фактично є доповненням до них.

4.1.2. Місцеві ініціативи

Однією із форм партисипативної муніципальної правотворчості є *місцеві ініціативи*. Зокрема, ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. В Україні, особливо в період воєнного стану спостерігається чимало прикладів місцевих ініціатив, пов'язаних із об'єднанням громадян за територіальною ознакою навколо проблем, вирішення яких цікавить громадян. Так, набуває все більшої популярності ініціатива щодо створення різних чатів, в яких громадяни що мешкають у певному районі, селі тощо обговорюють важливі проблеми їх життя та способи вирішення цих проблем. У зв'язку із цим народжується чимало ініціатив від волонтерських, до тих, які пов'язані із взаємодією із владою та покликані врегулювати важливі питання життєдіяльності громади.

Тим не менше, існує процедура внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, яка визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Місцева ініціатива, яка подана на розгляд ради у встановленому порядку, обов'язково розглядається на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, яке внесено на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, оприлюднюється у встановленому порядку представницьким органом місцевого самоврядування або статусом територіальної громади. Місцеві ініціативи можуть стосуватися керування комунальним майном, затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку та нагляду за їх виконанням, встановлення місцевих податків і зборів згідно із законодавством, проведення місцевих референдумів та реалізацією їх результатів, створенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, установ, організацій, а також наглядом за їхньою діяльністю тощо [141].

Слід зауважити, що в Україні місцева ініціатива не є прямою правотворчістю громадян, яка практикується в Швейцарії, окремих штатах США та деяких інших країнах, і означає прийняття правових актів голосуванням членів місцевої громади [141]. В Україні громадська ініціатива має на меті лише привернення уваги до важливого питання; це опосередкований вплив на органи влади з метою впливу на прийняття рішення. При цьому ініціативній групі може не вистачити досвіду застосування цієї форми прямої демократії, адже громадська ініціатива не набула завершеної форми застосування через неврегульованість процедури подання та реалізації ініціатив. Звісно, ініціативи можуть стосуватися не лише питань правотворчості, а й змінювати, наприклад, склад представницького органу місцевого самоврядування. У контексті нашого дослідження нас цікавить передусім правотворча громадська ініціатива, яка може бути спрямована на прийняття, зміну, доповнення або скасування муніципального правового акта. Суттєвим недоліком, на нашу думку є можливість оголошення місцевої ініціативи не лише в письмовій, а й в усній формі. Оголошення громадської ініціативи в усній

формі може не мати серйозних наслідків, адже реалізація такої ініціативи залежить від ступеня відповідальності представницького органу. Звідси, на нашу думку, слід закріпити на законодавчому рівні порядок формування громадської ініціативи та передбачити її обов'язкову письмову форму.

Одна із засад, визначена Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [324] та згадана у статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування», - це прозорість та врахування громадської думки. Це означає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, на кожному етапі регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд ініціатив, зауважень та пропозицій, що надходять від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань у встановленому законом порядку, а також обов'язкове та своєчасне повідомлення про прийняті регуляторні акти фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, і інформування громадськості про регуляторну діяльність.

Незважаючи на визначену прозорість та врахування громадської думки, законодавець не передбачив конкретного «прозорого» механізму щодо цього питання. Він лише відсилає до того, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Ми вважаємо за доцільне внести зміни, які передбачатимуть обов'язок представницького органу включити до статуту територіальної громади порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради. Це буде не лише забезпечувати право на громадську ініціативу, але й захистить права ініціатора чи ініціативної групи на висловлювання та реалізацію ініціативи в установленому порядку. Цей порядок може включати в себе можливість мешканців громади не лише підтримувати ініціативу, але й висловлювати свої заперечення, проводити агітацію на користь чи проти ініціативи та інші дії [141].

Слід звернути увагу, що у Примірному статуті територіальної громади [265], розміщеному на офіційному сайті Міністерства розвитку громад та територій України, ст. 5 передбачає права членів територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення, серед яких зафіксоване право членів територіальної громади подавати індивідуальні та колективні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, одержувати на них відповіді у встановлені законодавством строки. Водночас ст. 11 Примірного статуту територіальної громади має найменування «Місцеві ініціативи» та містить їх наступне визначення: Місцева ініціатива – це форма участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого самоврядування шляхом ініціювання розгляду радою будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Далі, стаття «Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд Ради» відсилає до спеціального акта - Положення про місцеві ініціативи в територіальній громаді, що є додатком до цього Статуту. На сайті Міністерства розвитку громад та територій України такий додаток відсутній. Натомість у Методичних рекомендаціях щодо розроблення статуту територіальної громади села, селища, міста підготовлено в рамках робочої групи з питань місцевої демократії ради донорів з питань децентралізації в Україні при Мінрегіоні [296] розроблено Додаток № 2 до Статуту територіальної громади, затвердженого Положення про місцеві ініціативи в територіальній громаді (Далі – Додаток 2).

У Додатку 2 наведено визначення поняття місцевої ініціативи, а також визначено теми, які не можуть бути включені до сфери місцевої ініціативи, і процедуру подання пропозицій для розгляду на відкритому засіданні Ради та інші важливі аспекти. Зокрема, відповідно до Додатку 2 будь-який житель територіальної громади, який є дієздатною особою та має законно зареєстроване місце проживання на території цієї громади, може розпочати збір підписів для підтримки місцевої ініціативи. Якщо кілька жителів починають збір підписів,

вони формують ініціативну групу. Ініціатор або ініціативна група формують місцеву ініціативу у вигляді письмової пропозиції або проєкту рішення щодо вирішення питання, що входить до компетенції місцевого самоврядування, і збирають підписи жителів територіальної громади, які підтримують цю ініціативу. Після того, як отримано перший підпис жителя територіальної громади на підтримку ініціативи, ініціатор чи ініціативна група не можуть вносити зміни або доповнення до місцевої ініціативи. Додаток 2 залишає право територіальній громаді визначитись самостійно скільки підписів жителів територіальної громади потрібно, щоби місцева ініціатива була зареєстрована. Наприклад, Положення про місцеві ініціативи в місті Бориславі містить положення, згідно з яким до ініціативної групи повинно входити не менше 5 осіб, які досягли 18 років та зареєстровані в межах територіальної громади міста Борислава [287]. Положення про місцеві ініціативи міста Токмак Запорізької області [289] передбачає ініціативну групу не менше 20 дієздатних членів територіальної громади. Для внесення місцевої ініціативи в місті Чоп ініціативній групі необхідно зібрати підписи 50 членів громади, які досягли 18 років та зареєстровані в межах територіальної громади [291], а в Мукачівській територіальній громаді не менше 7 осіб [288]. Слід погодитися із пропозицією, що кількість ініціаторів має бути з одного боку, реальною, щоб її зібрати, а з іншого боку – достатньою, щоб засвідчити підтримку ініціативи в громаді [296].

Громадські організації, що стежать за розвитком прямої демократії, рекомендують встановлювати максимальні обмеження для кількості підписів, які не повинні перевищувати певні межі. Наприклад, для територій з населенням 50000 жителів кількість підписів для ініціативи не повинна перевищувати 50; для міст з населенням від 50000 до 100000 жителів – не більше 100 підписів; для областей з населенням від 100 000 до 500 000 жителів – не більше ніж 250 підписів; для мегаполісів з населенням від 500 000 до 1 000000

жителів – не більше ніж 500 підписів; міст з населенням понад 1 000000 жителів – не більше ніж 700 підписів [296].

Додаток 2 містить формальні вимоги до оформлення місцевої ініціативи, адже разом із підписами на підтримку місцевої ініціативи зазначаються прізвища, імена, по батькові, дати народження, адреси зареєстрованого місця проживання жителів територіальної громади, які висловилися за підтримку місцевої ініціативи, дата поставлення підписів. Усі фізичні особи, які проставляють підпис на підтримку місцевої ініціативи, надають згоду на обробку наданих ними персональних даних у межах та у спосіб, необхідний для реалізації місцевої ініціативи. Про надання цієї згоди та обсяги обробки персональних даних осіб, що проставляють підпис на підтримку місцевої ініціативи, має бути зроблений відповідний застережний запис на кожній сторінці листа про збір підписів. Ініціатори (ініціатор) збору підписів несуть відповідальність за обробку персональних даних суб'єктів цих даних, про що також має бути зроблений відповідний запис на кожній сторінці документа, у якому містяться особисті підписи відповідних фізичних осіб. Таким чином, відповідно до Додатку 2 можна визначити наступні етапи висунення та проходження місцевої ініціативи:

1) висунення (формування) місцевої ініціативи ініціатором (ініціативною групою);

2) збір необхідної кількості та у встановленому порядку підписів на підтримку місцевої ініціативи;

3) подання ініціатором (ініціативною групою) до Ради письмового повідомлення про внесення місцевої ініціативи встановленої форми;

4) перевірка Уповноваженим органом (особою) Ради впродовж чітко визначеного періоду поданих документів на предмет відповідності вимогам законодавства України, Статуту територіальної громади, Положенню про місцеві ініціативи та прийняття. За підсумками перевірки може бути прийнято

одне з таких рішень: а) передати місцеву ініціативу для підготовки до розгляду на відкритому засіданні Ради; б) повернути письмове повідомлення про внесення місцевої ініціативи ініціатору (ініціативній групі) для усунення недоліків; в) відмовити у винесенні місцевої ініціативи на засідання Ради;

5) оприлюднення рішення уповноваженого органу Ради, прийняте за підсумками перевірки, публікується на офіційному веб-сайті Ради (або в інший публічний спосіб) в чітко визначений період із дня прийняття рішення;

6) включення питання місцевої ініціативи до порядку денного засідання постійних депутатських комісій, виконавчого комітету Ради, які попередньо розглядають відповідне питання, із правом виступу на засіданні за участю в її обговоренні ініціатора (уповноваженої особи (осіб) ініціативної групи);

7) включення питання місцевої ініціативи до порядку денного засідання Ради та його розгляд на найближчому відкритому пленарному засіданні Ради за участю в її обговоренні ініціатора (уповноваженої особи (осіб) ініціативної групи);

8) прийняття рішення Радою в межах своїх повноважень щодо: а) підтримки пропозиції (Проекта рішення), поданого в порядку місцевої ініціативи; б) часткової підтримки пропозиції (Проекта рішення), поданого в порядку місцевої ініціативи; в) відхилити пропозицію, подану в порядку місцевої ініціативи, з обґрунтуванням такого рішення;

9) оскарження в суді рішення Ради.

Таким чином, вважаємо інститут місцевих ініціатив важливою ознакою муніципальної демократії. Незважаючи на те, що вимоги ініціаторів місцевої ініціативи можуть переслідувати вузькі групові інтереси, бути недостатньо підготовленими, наявність процедури, регламенту запровадження місцевих ініціатив є гарантією дотримання прозорості та справедливості для всієї громади.

Аналіз Додатку 2 дозволяє виявити формальні ознаки процесу правового регулювання місцевих ініціатив у контексті формування позитивного права як одного з необхідних елементів механізму правового регулювання. Незважаючи на те, що далеко не всі територіальні громади розробили та прийняли положення про місцеві ініціативи, цей процес повільно, але поширюється територією України. Як вже зазначалось вище, на нашу думку, з метою уникнення спонтанного ставлення до муніципальної правотворчості слід зобов'язати представницький орган включити до статуту територіальної громади порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради. При цьому статут територіальної громади повинен розглядатись як обов'язковий установчий нормативний акт.

Вважаємо за необхідне викласти ч. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування» в такій редакції:

«Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається в Положенні про місцеві ініціативи, що є обов'язковим додатком до Статуту територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»».

4.1.3. Громадські слухання

Наступною спеціальною формою безпосереднього волевиявлення територіальних громад, що можуть мати за мету реалізацію муніципальної правотворчості, є *громадські слухання*.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі стаття 13), територіальна громада має можливість організувати громадські слухання, на яких її члени можуть висловлювати свої питання та пропозиції стосовно місцевих проблем, що входять до компетенції місцевого самоврядування. Це право визначено відповідно до статті 140 Конституції

України, яка визнає територіальну громаду основним суб'єктом місцевого самоврядування, об'єднаною за територіальними принципами з метою захисту своїх прав та інтересів. Проте важливо зазначити, що стаття 13 закону обмежує проведення громадських слухань – вони повинні відбуватися не рідше одного разу на рік. Закон також вимагає обов'язкового розгляду результатів громадських слухань органами місцевого самоврядування та посилається на статут територіальної громади, який повинен визначати порядок їх проведення.

За прикладом положення про місцеві ініціативи, вважаємо, що статут територіальної громади повинен мати обов'язковий додаток «Положення про громадські слухання».

Для проведення громадських слухань необхідною умовою є ініціатива. Ініціаторами громадських слухань є ініціативна група. Кількість ініціаторів законодавством чітко не визначена, тому це питання може регулюватись безпосередньо радою територіальної громади та визначатись в її статуті та/або положенні про громадські слухання. У Практичному poradniku для територіальних громад справедливо звертається увага на те, що ця кількість має визначатись об'єктивно, кількісний поріг не повинен створювати перешкод у доступі жителів територіальної громади до використання цього інструменту локальної демократії; при цьому позитивною практикою врегулювання кількості підписів на підтримку проведення громадських слухань називається досвід міських рад: Івано-Франківська міська рада - 75, Київська міська рада - 500, Краматорська міська рада - 250, Львівська міська рада - 75, Миколаївська міська рада - 100, Одеська міська рада - 300, Сумська міська рада - 200, Тернопільська міська рада - 150, Ужгородська міська рада - 30, Херсонська міська рада - 300, Хмельницька міська рада - 50, Черкаська міська рада - 250, Чернівецька міська рада - 50 [262]. У Додатку 3 цього Практичного poradnika до статуту територіальної громади (далі – Додаток 3) є зазначення, що рекомендованою кількістю жителів територіальної громади, що можуть

ініціювати громадські слухання шляхом створення ініціативної групи, є кількість до десяти осіб [296]. Слід звернути увагу на той факт, що кількість осіб, які на зверненні/агітації ініціативної групи поставили свій підпис на підтримку проведення громадських слухань, не визначається в Додатку 3. Загальною рекомендацією щодо необхідної кількості в Додатку 3 зазначено показник в 1/5 підписів жителів територіальної громади, необхідних для ініціювання загальних громадських слухань у разі проведення громадських слухань у межах окремого міста, селища чи села об'єднаної територіальної громади. У випадку проведення громадських слухань у менших частинах міста (села, селища) (мікрорайоні(нах), кварталі(лах), вулиці(цях), будинку(ків)) необхідна кількість підписів жителів громади також встановлюється статутом територіальної громади та/або положенням про громадські слухання. У цьому питанні мають бути дотримані відомі принципи державної регуляторної політики, зокрема доцільності та адекватності, адже кількість осіб для збору підписів не повинна бути надмірною чи такою, що унеможлиблює підтримку ініціативи.

Слід мати на увазі, що такий підпис можуть поставити лише ті особи, які можуть брати участь у громадських слуханнях із правом голосу, тобто дієздатні особи, що безпосередньо проживають на території територіальної громади, зареєстровані за місцем проживання. Оскільки, ймовірно, достовірність цієї інформації може бути перевірено, необхідною умовою підписання листа на підтримку проведення громадських слухань має бути наявність такої інформації: прізвище, ім'я, по батькові; дата народження; адреса реєстрації місця проживання; контактний номер телефону (за наявності); особистий підпис. В окремих випадках рішенням ради можуть вимагатись додатково паспортні дані. Особа жителя територіальної громади та факт реєстрації постійного місця проживання на території конкретної територіальної громади встановлюються у визначеному законом порядку на підставі документів,

визначених Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Наприклад, згідно зі статтею 30 Закону України «Про всеукраїнський референдум» перед початком зборів громадян України з приводу проведення всеукраїнського референдуму, відбувається реєстрація учасників. Формується список учасників, який включає їх прізвище, ім'я, по батькові, дату народження, місце проживання, включаючи адресу, номер та серію паспорта, а також інформацію про час та орган, що видав паспорт України, та дані про документи, які підтверджують особу та громадянство України. Кожен учасник зборів громадян України з приводу проведення всеукраїнського референдуму ставить свій підпис поруч із своїм прізвищем, що свідчить про його участь у зборах. Проте, вважаємо, що з урахуванням характеристики, особливостей та значення проведення громадських слухань, рада територіальної громади може самостійно прийняти рішення щодо зазначення паспортних даних мешканців громади.

Не менш важливим питанням в організації муніципальної правотворчості у формі проведення громадських слухань є визначення місця проведення громадських слухань. При цьому важливим моментом щодо цього є просте зазначення такого місця, адже громадські слухання можуть проводитися на всій території громади, у зручному або прийнятному для подібного зібрання місці, що позначає ініціативна група. Ініціативна група може звернутись до відповідних представницьких органів місцевого самоврядування з метою надання необхідного приміщення або визначитись із місцем самостійно.

Наступне питання – учасники громадських слухань. Передбачається, що безпосереднє проведення громадських слухань проводиться відкрито. У громадських слуханнях із правом голосу можуть брати участь дієздатні жителі територіальної громади, місце проживання яких в установленому законом порядку зареєстроване на території, в межах якої проводяться громадські

слухання. У Додатку 3 логічною є вимога щодо обов'язкової участі ініціаторів громадських слухань у самих слуханнях. Дотримання певного порядку під час громадських слухань забезпечує, зокрема, фактор обов'язкової реєстрації жителів територіальної громади в реєстраційній формі учасників громадських слухань, що має бути обов'язковим додатком до протоколу громадських слухань. Як і у випадку збору підписів на підписному листі, факт реєстрації постійного місця проживання на території відповідної територіальної громади встановлюються у визначеному законом порядку на підставі документів, визначених Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Оскільки громадські слухання проходять у відкритому форматі, усі зацікавлені особи можуть брати участь в обговоренні важливих для громади питань, але в разі відсутності документа про реєстрацію місця проживання, визначеного ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [357], такі особи мають лише право дорадчого голосу. Особи з правом дорадчого голосу не беруть участь у голосуванні, їхній голос у результаті голосування не враховується.

Учасниками громадських слухань можуть бути представники різних видів державної влади, включаючи народних депутатів Верховної Ради України, а також місцевих чиновників, таких як сільський, селищний та міський голова, депутати місцевої ради, старости. Також до участі запрошуються представники підприємств, установ, незалежно від їхньої форми власності, громадських організацій, організацій співвласників багатоквартирних будинків, що розташовані на відповідній території, а також інші особи, дії чи підтримка яких можуть вплинути на вирішення питання.

Не менш важливим є питання щодо предмета громадських слухань, який поділяється на ті, що виносяться на обговорення в обов'язковому порядку та в добровільному. Обов'язково на громадські слухання виносяться питання, передбачені чинним законодавством. Зокрема, в обов'язковому порядку

проводяться громадські слухання: 1) не рідше одного разу на рік (с. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування»); 2) при прийнятті рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на навколишнє природне середовище щодо оцінки впливу на довкілля (ст.ст. 7, 8, 14 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»; Постанова КМУ від 13.12.2017 № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля»); 3) щодо Проектів містобудівної документації – генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій (Ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; Постанова КМУ від 25.05.2011 № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення Проектів містобудівної документації на місцевому рівні»; ст. 12 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку») інші питання, передбачені законодавством. 4) щодо питань, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, зокрема впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (зокрема проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен

(псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) (Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»).

У добровільному порядку предметом громадських слухань можуть бути важливі для громади питання, серед яких є ті, що передбачені законодавством, наприклад, обговорення Проєктів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, а також питань, пов'язаних із розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання (ст. 11 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [304]; постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18.07.1998 № 1122 [288]). До того ж предметом громадських слухань можуть бути будь-які інші питання.

Громадські організації, які вивчають питання місцевої демократії, рекомендують проведення громадських слухань перед тим, як органи та посадові особи місцевого самоврядування приймають рішення щодо наступних питань: 1) програми приватизації об'єктів комунальної власності; 2) видачі дозволів на спеціальне використання місцевих природних ресурсів та відміни таких дозволів; 3) встановлення правил благоустрою в місцевій громаді, забезпечення чистоти і порядку, торгівлі на ринках та інших правил, порушення яких передбачає адміністративну відповідальність; 4) питання тарифів на проїзд у громадському транспорті в територіальній громаді; 5) відносно присвоєння права власності на вулиці, площі, юридичним особам та об'єктам, які за нами закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, іменам

(псевдонімам) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назвам та датам історичних подій; 6) звітування про стан виконання місцевого бюджету [298].

Проведення громадських слухань передбачає наступні складові/етапи:

- 1) висунення ідеї про проведення громадських слухань ініціатором (ініціативною групою; головою сільської, селищної, міської ради Радою територіальної громади; старостою; органом самоорганізації).
- 2) збір необхідної кількості та у встановленому порядку підписів на підтримку проведення громадських слухань;
- 3) подання ініціатором (ініціативною групою) до голови сільської, селищної, міської ради письмового повідомлення про проведення громадських слухань встановленої форми; (письмове повідомлення ініціативної групи на ім'я голови; розпорядження голови, рішення пленарного засідання Ради; повідомлення старости про ініціювання громадських слухань на ім'я голови Ради; рішення органу самоорганізації на ім'я голови). У Додатку 3 вказано, що необхідно отримати згоду на обробку наданих особистих даних учасників громадських слухань в межах і спосіб, які є необхідними для організації цих слухань. Зазначення цієї згоди та обсягу обробки персональних даних учасників громадських слухань повинно містити відповідний запис на кожному аркуші повідомлення або додатку до повідомлення про проведення громадських слухань.
- 4) видання розпорядження головою сільської, селищної, міської ради про розгляд ініціативи щодо проведення громадських слухань у строк, визначений положенням про громадські слухання. Зазначене розпорядження може включати в себе наступні рішення: 1). проведення громадських слухань; 2) повернення повідомлення про проведення громадських слухань ініціаторам для виправлення недоліків; 3) відмова у реєстрації ініціативи щодо проведення громадських слухань. Розпорядження щодо проведення громадських слухань повинно містити наступну інформацію: дату, час та місце проведення

громадських слухань; територію, на якій відбуваються громадські слухання; питання, які будуть обговорюватися під час громадських слухань, включаючи чинники, які підтверджують суспільну важливість цих питань для мешканців території, де вони проводяться; ініціатора громадських слухань, орган (або особу) Ради, яка організовує проведення громадських слухань від імені місцевого органу самоврядування, зі зазначенням прізвища, імені, по батькові, посади та контактних даних уповноважених осіб; перелік заходів, які повинні бути здійснені органом місцевого самоврядування для забезпечення проведення громадських слухань; іншу необхідну інформацію [298].

5) оприлюднення оголошення про проведення громадських слухань на офіційному веб-сайті Ради;

6) Підготовка до громадських слухань (визначення сутності і мети участі громади в даному Проєкті; визначення цілей і завдань громадських слухань; формування професійної команди, яка готуватиме слухання; вибір учасників, запрошених, цільової групи; вибір формату громадських слухань; визначення часу і місця проведення громадських слухань; проведення цілеспрямованої інформаційної кампанії; підготовка роздаткових та презентаційних матеріалів; формування порядку денного, реєстрація учасників громадських слухань, які мають право голосу, обрання голови, секретаря слухань для ведення протоколу громадських слухань та лічильної комісії.

7) проведення громадських слухань (вислуховування доповідей, виступаючих, пропозицій, запитань-відповідей);

8) прийняття рішення (пропозицій) учасників громадських слухань шляхом голосування (підняття рук особами, які мають право голосу під час громадських слухань). Рішення, зокрема і процедурного характеру, приймається більшістю голосів від кількості зареєстрованих учасників громадських слухань, які мають право голосу відповідно до цього Положення. Результати підрахунку голосів

оголошуються лічильною комісією та вносяться до протоколу громадських слухань.

9) розгляд органами та/або посадовими особами місцевого самоврядування рішення (пропозиції/резолуції) громадських слухань. Рішення, прийняте громадськими слуханнями, не має загальнообов'язкового характеру, воно є рекомендаційним.

10) оскарження в суді рішення Ради, дій або бездіяльності уповноваженого органу (особи) Ради щодо проведення громадських слухань, розглянутого під час проведення громадських слухань.

В Україні частотними є дорікання на корупцію, непрофесійність влади або її використання в інтересах окремих осіб, бізнес-груп. Форми прямої демократії дозволяють встановлювати не лише контроль над діями влади, спонукати до обговорення важливих рішень та формувати традицію публічних звітів за свою діяльність, а й здійснювати управління територіальною громадою. Зокрема, громадські слухання пов'язані із затвердження місцевого бюджету на відповідний рік, плануванням розвитку територіальної громади, встановленням ставок місцевих податків та зборів, тарифів на житлово-комунальні послуги, вирішенням питань із комунальною власністю територіальної громади або інше, важливе для громади або її частини питання.

Поряд із широкими можливостями громадських слухань останні мають цілу низку недоліків – від недостатньої розробленості правового забезпечення порядку проведення слухань (не всі громади мають положення про громадські слухання) до можливої спекуляції інтересів окремих груп, відсутності повноцінного обговорення проблем територіальної громади тощо. Проте, не викликає сумнівів, що впровадження у практику місцевого самоврядування місцевих ініціатив та громадських слухань сприятиме більш широкій участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Громадські слухання можуть проводитися не лише для заслуховування звітів депутатів ради, посадових осіб органів місцевого самоврядування, або проводитись, наприклад, з питань дострокового припинення повноважень голови ради, а також, стосуватися багатьох проблем територіальної громади: стратегічного розвитку території, затвердження символіки відповідної територіальної громади; обговорення проекту статуту територіальної громади, стану медичного обслуговування, питань житлово-комунального господарства та бюджету, місцевих податків, пільг, відчуження об'єктів комунальної власності, а також об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, передача їх під заставу, кредитування, створення вільних економічних зон тощо.

При цьому в окремих нормативних актах, на дискусійних майданчиках можна почути альтернативні формулювання «громадських слухань», зокрема йдеться про такі, як «громадські обговорення» та «публічні громадські обговорення». Ці дефініції іноді вважають синонімічною парою, що не сприяє правильному оформленню відповідної документації та правозастосуванню в цілому.

Проаналізуємо ці поняття. Відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», громадські слухання характеризуються наступними аспектами: 1. Це взаємодія між громадою та депутатами відповідної ради та представниками місцевого самоврядування. 2. Громадські слухання спрямовані на обговорення питань місцевого значення, які належать до компетенції місцевого самоврядування. 3. Під час цих взаємодій члени територіальної громади можуть висувати запитання та пропозиції з питань місцевого значення. 4. Пропозиції, які виникають під час громадських слухань, є обов'язковими для розгляду владними органами місцевого самоврядування. 5. Порядок проведення громадських слухань визначається статутом

територіальної громади. 6. Громадські слухання можуть бути як добровільними, так і обов'язковими і проводяться щонайменше один раз на рік.

Термін *«громадські обговорення»* трапляється в Постанові КМУ *«Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля»* від 29 червня 2011 р. № 771 [288] (далі – Постанова про громадські обговорення). Відповідно до п. 1 Постанови про громадські обговорення останні являють собою процедуру залучення громадськості, її представників (представника) до обговорення питань щодо прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, виконання яких може спричинити негативні наслідки для довкілля. А згідно з п. 4. Постанови про громадські обговорення останнє передбачає: інформування громадськості про початок розгляду проекту рішення та можливість узяти в ньому участь; забезпечення доступу громадськості до проекту рішення, документів, на підставі яких приймається таке рішення, та іншої необхідної інформації; надання громадськості можливості подання пропозицій (зауважень) для врахування при прийнятті рішення, участь у громадських слуханнях та інших формах громадського обговорення, розгляд поданих пропозицій (зауважень) і повідомлення громадськості про їх врахування чи відхилення із зазначенням причин, а також ознайомлення громадськості із прийнятим рішенням є важливими аспектами участі громадян у прийнятті рішень. Одночасно згідно з пунктом 7 Постанови про громадські обговорення, основними формами громадського обговорення вважаються підготовка та подання пропозицій (зауважень) та громадські слухання. Отже, згідно з визначенням Постанови про громадські обговорення поняття *«Громадське обговорення»* є ширшим та включає в себе громадські слухання.

Фраза *«публічні громадські обговорення»* застосовується в іншій постанові КМУ, зокрема Постанові КМУ від 03 листопада 2010 р. № 996 Про

забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [322] (далі - Постанова про публічні громадські обговорення).

Відповідно до Постанови про публічні громадські обговорення останні мають наступні характеристики:

- публічні громадські обговорення (далі – ПГО) представляють собою консультації з громадськістю, спрямовані на залучення громадян до участі в управлінні державними справами. Це також створення можливості для громадян мати вільний доступ до інформації про діяльність виконавчих органів влади, забезпечення прозорості та відкритості в прийнятті важливих рішень щодо суспільного життя. ПГО також створюють умови для участі громадян у розробленні проектів цих рішень.

- ПГО охоплюють питання, які стосуються соціально-економічного розвитку держави, захисту прав і свобод громадян, а також їхніх політичних, економічних, соціальних та культурних інтересів.

- Ініціативу для ПГО можуть взяти органи виконавчої влади, громадяни, громадські об'єднання, релігійні та благодійні організації, творчі та професійні спілки, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідповідні товариства та установи, що діють відповідно до законодавства.

- Органи виконавчої влади, який є основним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики в певній сфері, організовує та проводить ПГО.

- Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, розміщується у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади.

- Органи виконавчої влади щорічно складають приблизний план проведення консультацій з громадськістю, враховуючи основні завдання, визначені Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною

програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій із громадськістю.

Вважаємо за необхідне зазначити, що окремі ради мають достатню практику проведення громадських обговорень. Так, Вінницька міська рада [293] на офіційному сайті має офіційну сторінку, присвячену громадським обговоренням. На жаль, останнє обговорення, інформацію про яке нам вдалося знайти на сайті, відбувалося 19 травня 2010 року. Обговорення було присвячене питанню розміщення ФОП Молочковим О.О. малої архітектурної форми для ремонту взуття на вул. Келецькій (біля будинку № 94) у м. Вінниця [365]. Це громадське обговорення тривало протягом місяця з 19 травня 2010 року і завершилося громадськими слуханнями з даного питання 24 червня 2010 року. У громадських слуханнях взяли участь 12 осіб – мешканці сусідніх будинків. Також на громадських слуханнях були присутні представники відповідних управлінь міської ради і дозвільних органів, що надавали свої висновки та погодження з даного проекту. Учасники громадських слухань одноголосно погодили розміщення ФОП Молочковим О.О. малої архітектурної форми для ремонту взуття на вул. Келецькій (біля будинку № 94) у м. Вінниця та запропонований благоустрій прилеглої території. А в Луцькій міській раді [184] громадські обговорення здобули підтримку громади. Останнє обговорення стосувалось надзвичайно серйозного питання: запит на інформацію щодо Генерального плану м. Луцька, щодо якого будуть проводитися громадські обговорення 24.09.2020 №447/1-8/20 м. Луцьк. Відкритість інформації [184] дозволяє досягти успіхів у різних питаннях щодо благоустрою міста. Позитивним прикладом громадського обговорення можна назвати і обговорення проекту стратегії розвитку міста «Стратегія Дніпро – 2030» у м. Дніпро. Обговорення триватиме 30 календарних днів. Містяни можуть надсилати свої пропозиції та зауваження на поштову скриньку dda.dp.ua@gmail.com. В

оголошенні про обговорення звертається увага громадян на три стратегічні напрями та 11 цілей вказаної стратегії: А. «Інноваційність» – А.1. Відкрита екосистема інновацій, А.2. Економічний та фінансовий регіональний центр, А.3. Міжнародний освітній центр, А.4. Хаб нових індустрій (бізнес–кластеризація); В. «Комфорт» – В.1. Розвиток людського капіталу, В.2. Зручна інфраструктура побуту, В.3. Чисте довкілля (екологічна стратегія Дніпра), В.4. Стратегічна протидія глобальним викликам та загрозам; С. «Ідентичність» – С.1. Розвиток метрополітальності міста в реальності та світовідчутті мешканців міста, С.2. Гармонізація міського життя, С.3. Підвищення суб'єктності дніпрян [446].

Відповідно до п. 13 Постанови про публічні громадські обговорення публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) із громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій. Отже, відповідно до змісту Постанови про публічні громадські обговорення поняття «публічні громадські обговорення, на правах більш широкого, включає в себе дефініцію «громадські слухання», що, власне є одним із публічних заходів, спрямованих на діалог органів виконавчої влади із громадою. Проте, принциповим моментом є те, що ці публічні консультації, обговорення, слухання мають завершуватись консолідованим рішенням щодо врахування (або ні) позиції ініціаторів обговорень. Правом правотворчості володіють органи виконавчої влади, а ініціатори обговорень, слухань володіють в такому випадку лише прямим доступом до відповідних муніципальних органів. На нашу думку, перенасиченість дефініцій на кшталт «громадські обговорення», «публічні громадські обговорення», «громадські слухання», їх розпорошеність у різних нормативних актах не призводить до досягнення мети, позначеної прямо або опосередковано в цих актах – діалогу між громадою та муніципальними органами. З огляду на це вважаємо за необхідне проведення кодифікації нормативних актів, пов'язаних із формами

безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Розробка Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу може стати новим суспільним договором між українською владою та громадою, на основі якого забезпечуватиметься сталий розвиток територій, національних інтересів.

4.1.4. Органи самоорганізації населення

Однією із форм партисипативної демократії є *органи самоорганізації населення* (далі – ОСН). Правовою основою їх діяльності є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування» та спеціальний Закон України «Про органи самоорганізації населення» [343]. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Це ж положення продубльовано у ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», проте доповнено словами: «правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом». Таким спеціальним законом є Закон України «Про органи самоорганізації населення», відповідно до ст. 2 якого ОСН – це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим законом. При цьому законодавець поділяє повноваження ОСН на власні та делеговані. Власні повноваження органу самоорганізації населення - повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною в місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення. Делеговані повноваження органу самоорганізації населення - повноваження сільської, селищної, міської,

районної в місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

За своєю правовою природою ОСН має характеристики муніципального органу, адже це постійно діючий представницький орган, що входить до системи місцевого самоврядування в Україні та утворюється за територіальним принципом, обирається на загальних зборах частиною територіальної громади, наділяється радою частиною її власної компетенції, фінансів, майна і для діяльності якого потрібні дозвіл влади та ініціатива мешканців населеного пункту.

Таким чином, ОСН є формою безпосередньої демократії, що поєднує в собі як риси громадського утворення (адже члени ОСН переважно працюють на громадських засадах), так і органу публічної влади (в межах переданих радою повноважень). Для цього згідно з п. 20 ч. 1 ст. 26. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарному засіданні сільської, селищної, міської ради приймаються рішення про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, про передачу коштів, матеріально-технічних ресурсів, необхідних для здійснення відповідних повноважень. Таким чином, ОСН може отримати частину бюджетного фінансування сільської, селищної, міської, районної в місті ради для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень та розраховувати на добровільні внески фізичних і юридичних осіб, а також інші надходження, наприклад, отримані згідно із положеннями Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» [302].

Згідно зі статтею 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення», органи самоорганізації населення включають будинкові, вуличні, квартальні, мікрорайонні, районні (у містах), сільські та селищні комітети. Їхні головні завдання включають: 1. Створення умов для активної участі мешканців

у розв'язанні місцевих питань відповідно до Конституції та законів України. 2. Задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів, сприяння наданню їм відповідних послуг. 3. Участь у реалізації соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території, а також інших місцевих програм.

Процес створення органів самоорганізації населення включає наступні етапи: 1. Ініціювання процесу створення органу самоорганізації населення. 2. Подання заяви про створення органу самоорганізації населення до відповідної ради. 3. Отримання дозволу на створення органу самоорганізації населення. 4. Обрання складу органу самоорганізації населення. 5. Затвердження Положення про орган самоорганізації населення. 6. Легалізація статусу органу самоорганізації населення [293].

На відміну від місцевих ініціатив, громадських слухань процедура скликання та проведення зборів (конференції) мешканців за місцем проживання, на яких приймається рішення щодо ініціювання створення ОСН, регламентується положеннями Закону України «Про органи самоорганізації населення» і відповідно застосовується «Положення про порядок проведення зборів за місцем проживання громадян в Україні» [288]. Тим не менше, факт правової регламентації процедури має як позитивну сторону, адже існує механізм створення ОСН, так і негативну, оскільки порядок створення ОСН населення є достатньо складним, забюрократизованим та передбачає подвійний факт легалізації радою. Зокрема, спочатку рада приймає рішення про дозвіл на створення, а потім здійснює реєстрацію. Таким чином, незважаючи на те, що ініціатори ОСН проходять всі етапи офіційного обрання, цей орган стає правомочним лише після його офіційної реєстрації відповідними органами місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації населення мають ряд важливих повноважень, включаючи представлення інтересів мешканців на відповідних місцевих радах

та їх органах, внесення пропозицій до місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, організацію участі громади у різних заходах, таких як охорона пам'яток історії та культури, ліквідація наслідків стихійних лих, будівництво та ремонт комунальних об'єктів.

Ці органи також контролюють якість послуг для мешканців, сприяють роботі навчальних закладів, культурних та спортивних установ, а також надають підтримку особам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, самотнім громадянам, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування.

Робота органів самоорганізації населення здійснюється через засідання, які скликаються керівником або його заступником не рідше одного разу на квартал. Члени цих органів виконують свої обов'язки на громадських засадах. Керівник та секретар можуть працювати на постійній основі з оплатою за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення, якщо це визначено рішенням зборів (конференції) мешканців. Вони відповідають за організаційно-розпорядчі функції, передбачені положенням про цей орган. Якщо ці особи виконують такі функції та підпадають під ознаки посадової особи органу місцевого самоврядування, їхню роботу слід вважати відповідною роботі посадових осіб місцевого самоврядування [293].

Нагадаємо, відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадова особа – це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує зарплату за рахунок місцевого бюджету). Оскільки чіткої регламентації це питання в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не набуло, пропонуємо доповнити ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування» ч.3:

«особи органу самоорганізації населення, які здійснюють повноваження на постійній основі, в разі ухвалення про це рішення сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, мають статус посадових осіб відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Органи самоорганізації населення, такі як і об'єднання громадян, громадські організації, спілки, кооперативи тощо, мають важливе значення для суспільства та розвитку демократії. Вони сприяють активній участі громадян у прийнятті рішень, розвитку спільноти та захисту їхніх інтересів. Ось деякі аспекти значення органів самоорганізації населення: *громадянська участь* – органи самоорганізації населення надають громадянам можливість брати участь у прийнятті рішень, які стосуються їхнього життя, спільноти та суспільства загалом. Вони допомагають залучити громадян до громадських справ та вирішення важливих питань; *представництво інтересів* - дозволяють представляти інтереси різних груп населення, професійних спілок, соціальних рухів тощо. Допомагають «бути почутим», «не загубити кожний голос» у процесі прийняття рішень; *співпраця із владою* – взаємодія із місцевими, регіональними та національними органами влади. Це сприяє зв'язку між владою та громадянами, а також сприяє впровадженню більш раціональних та збалансованих рішень; *соціальна допомога* – підтримка уразливих соціальних груп, вирішення соціальних проблем, організація благодійництва тощо; *культурний та освітній розвиток* – сприяння розвитку культурних та освітніх ініціатив, організацій подій, семінарів, лекцій та інших активностей, що сприяють підвищенню культурного та інтелектуального рівня спільноти; *захист прав та свобод, в т.ч. реалізація екологічних прав* – здійснення допомоги в захисті прав і свобод громадян, боротьбі за рівні можливості, захисті навколишнього середовища тощо; *підтримка ініціатив* – залучаючи ресурси та здібності громадян для спільного досягнення цілей, сприяють реалізації ініціатив, проєктів, ідей. Органи самоорганізації можуть сприяти підвищенню

громадянської свідомості, активностям та відповідальності шляхом надання інформації, проведення освітніх заходів та обговорень.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що інститут ОСН як форма безпосередньої демократії може послужитись територіальній громаді ефективним взаємозв'язком між її мешканцями та органами, що здійснюють владні повноваження, в разі збільшити ефективність урядування, оперативно реагувати на потреби громадян, контролювати надходження та витрати. Проте надмірна бюрократизація процесів створення ОСН та їх витратність мінімізує до них інтерес та є причиною низького їх поширення. Тим не менше, вважаємо, що ОСН є одним із найперспективніших інструментів муніципальної самоорганізації з позиції структуризації територіальної громади.

4.1.5. Електронні петиції

Однією із форм партисипативної демократії є *електронна петиція*. Зокрема, ст. 40 Конституції України гарантує можливість кожній людині безпосередньо звертатися, направляти індивідуальні та колективні письмові звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб. Правове регулювання подання електронної петиції до муніципальних органів регламентується також Законом України «Про звернення громадян», статутом територіальної громади та Положенням про порядок розгляду електронної петиції, що має бути одним із його додатків. Саме статут регламентує важливі питання щодо подання електронної петиції.

Конкретні вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронних петицій до органів місцевого самоврядування та терміни їх збору встановлюються статутом територіальної громади. Наприклад, якщо звернення громадян у формі електронної петиції призначене для Президента України, Верховної Ради України, або Кабінету Міністрів України, то воно розглядається тільки у випадку, якщо набрано не менше ніж 25 000 підписів громадян. Однак

у випадку петицій, адресованих органам місцевого самоврядування, кількість необхідних підписів та терміни їх збору встановлюються згідно з правилами, визначеними у статутах відповідної територіальної громади.

Нерідко статут територіальної громади та положення про порядок розгляду електронної петиції встановлює додаткові вимоги до змісту петицій. Наприклад, у Положенні про порядок подання та розгляду електронних петицій до Київської міської ради зазначається, що питання, порушені в петиції, повинні стосуватись питань, які належать до компетенції Київської міської ради, та що електронна петиція «не може містити заклики до посягання на права і законні інтереси громадян, а також інформацію, яка містить ненормативну лексику, матеріали та висловлювання, які містять передвиборчу агітацію, рекламу товарів, робіт та послуг, а також конфіденційну інформацію щодо третіх осіб» [287].

Водночас, як слушно зазначає В.О. Луцков, з посиланням на О. Колеснікова, «застосування на практиці всіх цих положень із додатковими вимогами до петицій є неправомірним, хоча й подекуди доцільним. «У статті 19 Конституції України вказується, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А це означає, що відмовити громадянам в оприлюдненні петиції можна лише з підстав та в порядку, які передбачені законодавством, у той час, як правом встановлювати додаткові вимоги до петицій місцеві ради не наділені. З огляду на це відмова в оприлюдненні петиції на підставі її невідповідності вимогам місцевих нормативно-правових актів, по суті, є незаконною» [234].

Слід погодитись із викладеним, оскільки Закон України «Про звернення громадян» передбачає випадки, коли електронні петиції не публікуються: якщо вони містять заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості,

або заклики до вчинення терористичних актів чи посягання на права та свободи людини. У випадках публікація петиції не відбувається, і автор (ініціатор) повідомляється про це не пізніше, ніж у встановлений строк. Це є законною практикою. Таким чином, якщо електронна петиція містить в собі суть звернення, а також відомості про автора (ініціатора) петиції, і відсутні підстави для відмови у публікації (наприклад, заклики до повалення конституційного ладу чи порушення територіальної цілісності України), то така відмова на сьогоднішній день вважатиметься незаконною.

З іншого боку, привертає увагу позиція І. Студенець, яка звертає увагу на окремі проблемні питання щодо подання електронних петицій. Зокрема, авторка підкреслює, що «низка петицій подається та опубліковується недержавною мовою та з орфографічними й пунктуаційними помилками (*наприклад, електронна петиція* до Верховної Ради «Против того чтобы музыкальные школы переводили на коммерческие расценки») [415]. Наявність помилок не суперечить змісту статті 231 Закону, за якою «відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції». Мовний аспект також відповідає частині першій статті 6 Закону, за якою громадяни мають право звертатись українською чи іншою мовою, прийнятною для сторін» [415]. І. Студенець, з огляду на вищенаведене, пропонує запровадити вимогу до подання електронних петицій державною мовою та врегулювати можливість перекладу поданої петиції на державну мову, аби не завадити ознайомленню з нею. Вважаємо дану пропозицію обґрунтованою, але такою, що суперечить чинному законодавству. З метою уникнення цієї колізії вважаємо за необхідне доповнити 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян» абзацем наступного змісту:

«Статут територіальної громади та/або Положення про порядок розгляду електронної петиції територіальної громади можуть встановлювати додаткові вимоги до змісту петицій».

Чимало авторів звертають увагу на переваги електронних петицій. Так, зокрема, В.О. Луцков звертає увагу на їх гнучкість, зручність та здатність у дистанційному електронному форматі звернути увагу влади на певні проблеми місцевого значення, що потребують вирішення (конкретні зміни до інфраструктури населених пунктів, порядку функціонування громадського транспорту, навчальних та спортивних закладів тощо) [234]. Справді, вважаємо суттєвою перевагу електронної петиції її зручність, оскільки в її ініціаторів зникає потреба фізично збирати підписи на підтримку петиції, особисто витратити час на проведення громадських слухань, зустрічі із представниками органів муніципальної влади. Проста процедура реєстрації дозволяє швидко та оперативно донести проблемне питання до влади, громадськості, представників ЗМІ.

Цікавим є зарубіжний досвід, зокрема Фінляндії, де електронна петиція, що отримує понад 50 тисяч підписів, автоматично стає законопроектом і одразу має бути розглянута парламентом [256, с. 22]. Незважаючи на те, що окремі петиції можуть мати кумедний, протестний характер та мати сумнівну перспективу для ефективного розгляду, вважаємо, що запровадження аналогічного підходу в національну правотворчість може підвищити ефективність громадської ініціативи та якість інституту електронної петиції.

Важливим моментом розвитку цієї форми прямої демократії є розбудова електронного урядування як такого, що включає якість офіційних сайтів органів місцевого самоврядування. Окремі громади забезпечують механізм подання електронних петицій, а й слідкують за їх статистикою. На сайті Вінницької обласної ради [245] є розділ «Громадські обговорення» та окремо «Система електронних петицій» [161]. Цікавим фактом є те, що на сайті Вінницької міської ради є щорічні звіти щодо подання електронних петицій [162]. Наприклад, за 2 квартали 2021 року до Вінницької міської ради загалом

надійшла 51 петиція, з них 16 петицій набрали необхідну кількість голосів, 2 позитивно розглянуті, 6 роз'яснено, 8 відмовлено.

Існують і певні обмеження у використанні подібних ресурсів. Так, на офіційних сайтах окремих областей (наприклад, Дніпропетровської) вимагається спеціальна авторизація сервісу BankID [163].

На жаль, частина територіальних громад або не приділяє належної уваги цьому питанню, або знаходиться лише на шляху його розвитку. Позитивною практикою є створення електронного ресурсу «Єдина система місцевих петицій» (e-dem.ua), створений за підтримки уряду Швейцарії, до якої безоплатно можуть приєднатись всі територіальні громади України. Звісно, цей ресурс також потребує популяризації та реклами. Так, Сумська обласна рада, хоча і підключена до єдиного електронного ресурсу «Єдина система місцевих петицій» (e-dem.ua), не має жодної петиції, яка б потрапила до розгляду. Сумська міська рада більш успішна в цьому питанні, але пошук на офіційному сайті Положення про порядок розгляду електронних петицій або за ключовим словом «петиція» знаходить результати простих звернень громадян в електронному вигляді. Натомість для зразкового прикладу оформлення сайту можна використати приклади Київської міської ради [160], Дніпровської міської ради або Луцької міської ради [163]. Більшість міст України включені у Проєкт Єдина система місцевих петицій (e-dem.ua), де кожний громадянин може виявити активність та стати ініціатором або підтримати шляхом голосування окремі петиції. Зручність цього ресурсу може стати вирішальним фактором розвитку громади або як мінімум сприяти цьому.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що електронні петиції мають важливе значення як інструмент громадської участі та впливу на державу та муніципальну владу, що проявляється в наступних аспектах: *розвитку демократії та громадської участі* (електронні петиції дозволяють громадянам висловлювати свої погляди, створювати дискусійні майданчики, ініціювати та

обговорювати важливі для громади питання, що робить процес прийняття рішень більш прозорим та ефективним, а з іншого боку це створює можливість спостерігачам, ЗМІ та громадськості оперативно реагувати на конкретні запити); *подолання бар'єрів* (електронні петиції дозволяють громадянам звертатись до владних структур незалежно від місця проживання або роботи, географічних, економічних чи інших обставин); *зв'язок між громадою та владою* (електронні петиції створюють можливість для вчасного реагування на побажання або обурення, незадоволення громадян, а також підключати громаду до процесу прийняття рішень); *мобільність та ефективність* (ресурс дозволяє громадянам відносно легко та оперативно висловити свою позицію через Інтернет, зменшити бюрократичні перешкоди та пришвидшити зворотній зв'язок від влади, реагування на громадські ініціативи); *суспільна мобілізація* (електронні петиції можуть стати каталізатором для формування та розвитку громадських рухів та активностей, об'єднувати громадян навколо актуальних проблем, робити прийняття рішень більш реалістичним та враховувати інтереси більш широкого кола громадян, досягати прогресу та успіхів громади).

4.1.6. Партиципативна правотворчість із питань розподілу коштів бюджету

Потреба у системних реформах у сфері місцевого самоврядування в Україні виникає з постійного розвитку цього інституту в сучасних демократіях, де важливими є принципи субсидіарності, регіоналізації та децентралізації. Одним із ефективних засобів стимулювання місцевих ініціатив є партиципативний бюджет. Україна лише починає впроваджувати цю практику, яка потребує ретельного аналізу та можливої підтримки для успішної реалізації. Зростає актуальність вивчення найбільш успішних ініціатив у цьому напрямку.

Аналіз особливостей партиципаторного бюджетування було здійснено на шпальтах багатьох видань як національними, так і зарубіжними авторами [1].

Слово «партиципаторний» прийшло до нас з англійської мови і в перекладі «participate» означає «брати участь». Партиципаторне бюджетування з часу свого виникнення та розвитку у Бразилії у 80-х роках [1] поширилось у багатьох країнах світу, адже такий підхід дозволяє громаді брати активну участь у житті власного міста. Мова йде про щорічний процес дискусії та ухвалення рішень, у якому тисячі мешканців міста вирішують, як витратити частину міського бюджету. На даний момент влада міста розподіляє на місцеві ініціативи вже понад 20% від міського бюджету. У процесі загальнодоступних сусідських, районних і загальноміських зібрань громадяни й обрані бюджетні делегати голосують за те, які пріоритетні потреби профінансувати додатково і на якому рівні. На першому етапі сусіди обирають дільничних і «тематичних» делегатів, які потім на неофіційних зустрічах ухвалюють рішення про пріоритетні інвестиції, надаючи їм визначене число пунктів – чим більше, тим важливіша інвестиція. У другому раунді беруть спільну участь дільничні і «тематичні» збори, які вибирають депутатів до Ради партиципаторного бюджету.

Часто партиципаторний бюджет реалізується через визначення пріоритетів у муніципальних витратах самою громадою, вибір бюджетних делегатів - представників місцевих спільнот, підтримку технічних консультантів з боку муніципальних радників, та проведення місцевих та регіональних зборів для обговорення та голосування за пріоритетні витрати. Ці ідеї, що безпосередньо впливають на якість життя мешканців, втілюються у життя через партиципаторний бюджет.

В одній з публікацій британського видання «Participatory budgeting values, principles and standards» [44] відзначено: «Ефективне впровадження та реалізація партиципаторного бюджету сприяють об'єднанню та зміцненню громади, підвищують демократичну участь громадян і позитивно впливають на якість публічних послуг на місцевому рівні». Партиципаторний бюджет - це процес демократичних обговорень та ухвалення рішень, в якому кожен мешканець має

можливість вирішити, яким чином розподіляти частину муніципальних коштів [59].

У Європі ця практика стала популярною на початку XXI століття, починаючи з Німеччини та Іспанії. Польща є однією з провідних країн у впровадженні партиципаторного бюджетування, де цей процес часто називають «бюджетом участі». Польські міста [59], такі як Домброва, Гурніча, Люблін, Лодзь, Краків, Сопот, Варшава, а також кілька сільських населених пунктів, при підтримці Фонду ім. С. Баторія та асоціації «школа лідерів», впроваджують ініціативи, такі як «Селищний бюджет» у рамках акції «Твій Голос, Твій Вибір» [464].

Дослідження практики міст, які використовують цей метод прямої демократії, підтверджують, що він призводить до більш рівного розподілу публічних ресурсів, покращення якості життя, забезпечення публічних послуг, збільшення прозорості та надійності органів влади, а також активізації громадської участі.

Нині партиципаторний бюджет являє собою механізм, який передбачає найвищий рівень участі громадян – це інструмент, який дозволяє громадянам фактично брати участь у прийнятті рішень щодо призначення частини коштів із місцевого бюджету. Його реалізація може відбуватися на різних адміністративних рівнях: починаючи з регіону загалом, міст і завершуючи мікрорайонами або житловими масивами. Застосування такого бюджетування можливе також при опрацюванні бюджету окремої державної установи. Партиципаторний бюджет – це не «сухий» інструмент управління спільнотою на рівні самоврядування. Це інструмент, який дозволяє застосовувати особливий підхід, якщо йдеться про мислення щодо функціонування місцевих громад, управління місцевими громадами та формування напрямів їх розвитку [379].

Процес партиципаторного бюджетування містить цілу низку принципів та цінностей, завдяки яким відбувається справжнє спільне визначення мешканцями форми місцевої громади і які є виразом інноваційного та відкритого способу мислення щодо розвитку громади. Нижче наведено ключові принципи та положення, без дотримання і реалізації яких неможливо, на нашу думку, говорити про партиципаторне бюджетування. Їх свідоме уникнення найчастіше призводить лише до поверхневих, так би мовити «фасадних» процесів, які ближче до плебісциту, ніж до дійсної спроби збільшення впливу мешканців на їх самоврядну спільноту.

До них належать: «підтримка активності мешканців; прозорість та відкритість процедури; відкритий та інклюзивний процес; забезпечення простору для обговорення (дебатів) за участю мешканців; результати процедури є обов'язковими до виконання; стратегічне (довгострокове) мислення» [379].

Рішення щодо реалізації партиципаторного бюджету повинно бути виваженим і базуватись на його сприйнятті як цільового регуляторного механізму прийняття мешканцями спільних рішень стосовно подальшого розвитку даної місцевої громади. Застосування даного механізму повинно бути пов'язане із стратегічним мисленням про збалансований (сталий) розвиток громади.

Партиципаторний бюджет є інструментом, який перебуває під сильним впливом процесу «персоналізації» - остаточна форма процедури, яку ми називаємо партиципаторним бюджетуванням, може бути різною і залежати від того, де саме вона реалізується (необхідно брати до уваги не лише розмір місцевості, наявні правові процедури та місцевий контекст, але й також те, як давно у громаді запроваджено дану процедуру).

Україна лише набуває практичних навичок та знань щодо партиципаторного бюджетування. Навіть у законодавстві робиться акцент на

«бюджеті місцевого самоврядування», а не на залученні громад до реалізації міських ініціатив. Позитивні тенденції помітні з 2015 року, з часу реалізації польсько-українського проекту «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади».

За останній рік такий простий механізм впливу на владу здобув прихильність у багатьох містах України. Крім перших ініціаторів (Чернігів, Черкаси, Полтава, Луцьк), партиципаторний бюджет вже діє в 20 містах, а в 13 - знаходиться у процесі впровадження. Для мешканців міст така можливість – це певний тест на потенціал мобілізації громади у встановленні партнерських відносин з органами влади.

Місто Суми представляє позитивний приклад впровадження партиципаторного бюджету. З початку 2017 року міська влада Сум впроваджує громадський (партиципаторний) бюджет, спрямовуючи частину міського бюджету на реалізацію проєктів розвитку, які мешканці міста вибрали. Розмір громадського (партиципаторного) бюджету зростає з року в рік, досягаючи 8000, 0 тис. гривень у 2020 році. Для організації цього проєкту було розроблено та затверджено Положення про громадський (партиципаторний) бюджет м. Суми, що визначає основні принципи взаємодії місцевих органів самоврядування та мешканців міста у процесі залучення громадськості до розподілу частини коштів міського бюджету. Цей бюджет дозволяє жителям міста змагатися за реалізацію власних проєктів, поданих на конкурсній основі. Вибрані проєкти обираються шляхом голосування мешканців, які мають бути зареєстровані або проживати в місті та підтверджувати свою участь офіційними документами, такими як довідка про місце роботи, навчання чи інші документи, що підтверджують факт проживання в місті. Узяти участь в голосуванні можна шляхом заповнення бланку для голосування у паперовому або електронному вигляді [379].

Чи не вперше громада отримала реальну можливість запропонувати владі проекти, підтримані «знизу», які здатні вирішувати актуальні локальні проблеми. Зокрема, у межах реалізації проекту до Сумської міської ради протягом червня 2016 р було подано 75 проектів: 20 – загальноміських та 55 – локальних.

Після опрацювання Проектів та їх аналізу фахівцями структурних підрозділів міської ради спільно з авторами на голосування було винесено 59 Проектів, 11 з яких – загальноміські, 48 – локальні. Проголосувати можна було в одному з 43-х пунктів для голосування паперовим бланком з 24 жовтня по 6 листопада включно. Кожен мешканець міста міг обрати два проекти (один загальноміський та один локальний) або ж один із цих двох категорій. Голосування також відбувалось на сайті <http://initiativ.e-dem.in.ua/sumy>. Переможцями голосування стали проекти, які набрали найбільшу кількість голосів за рейтинговою системою. Підсумки голосування затверджуються Координаційною радою з питань громадського (партиципаторного) бюджету м. Суми. Підтримані городянами проекти обов'язково мають бути реалізовані міською владою в наступні роки. Паралельно наступного року розпочинається і новий цикл громадського бюджету (обговорення правил, подача Проектів, експертна оцінка, голосування, визначення переможців). Реалізація даного проекту стала можливою за участі іноземних інвесторів, зокрема, таких, як Фонд Східна Європа, що фінансується Швейцарською Конфедерацією та функціонує в межах програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади (EGAP)».

Серед позитивних результатів проведення партиципаторного бюджету в м. Суми слід назвати його нестандартну, але ефективну форму залучення конкретних громадян (що відбувалось чи не вперше в м. Суми) до вирішення проблем міста. Адже вдалось досягнути часткової прозорості процедури та отримати підтримку мешканців. Проте залишаються питання до самої

процедури партиципаторного бюджетування, адже голосування відбувалось двома шляхами (електронний, яким з огляду на специфічність процедури скористалися лише 1110 бажаючих, та голосування на виборчих дільницях). Якщо електронне голосування було прозорим і практично всі громадяни мали можливість спостерігати за його проведенням, то результати голосування на виборчих дільницях оприлюднені лише в загальному вигляді (шляхом оголошення переможців), без зазначення кількості набраних голосів, що може створювати атмосферу недовіри до подібного бюджетування в майбутньому.

Інший момент, на який слід звернути увагу, – здатність громади до пропозиції та вибору Проєктів, які мають стратегічне значення для міста. Так, перший досвід засвідчив вибір громадянами об'єктів розважального характеру та майже не торкнувся важливих інфраструктурних проблем міста.

Проте, на прикладі успішної реалізації партиципаторного бюджетування в м. Суми, можна зробити прогноз, що в довгостроковій перспективі при отриманні позитивних щорічних результатів стане можливим і формування стратегічного мислення в мешканців громади, які мають навчитись ініціювати саме те, що їй потрібно та обирати необхідні проєкти.

Таким чином, партиципаторний бюджет є важливим інструментом впливу громади на розвиток рідного міста\території. Мешкані міста не просто залучаються до процесу управління містом, а й долучаються до процесів обговорення його проблем та спільно знаходять способи їх вирішення. Партиципаторне бюджетування зумовлює в підсумку формування співвідповідальності за публічно прийняті рішення, що відповідає філософії самоврядного демократичного мислення. Останнє є особливо актуальним, адже досить тривалий час українська державність формувалась на фоні ігнорування потенціалу місцевих громад, штучно створюючи неприродні перешкоди наявним ініціативам. Події останніх років довели, що зміни можливі, якщо будуть функціонувати реальні, правильно сплановані та запроваджені проєкти,

яким, зокрема, є партисипативне бюджетування. Партисипативний бюджет покликаний мінімізувати дисонанс між наявними можливостями та елементарною нездатністю частини населення адаптуватися до середовища впливу громади на муніципальне управління.

Беручи до уваги наведене, підсумуємо. «Головна ідея партиципаторного бюджетування полягає в залученні мешканців громади до процесу управління містом або ж регіоном, а також використання в цих моментах елементу обговорення, тобто дискусій у широкому колі учасників спільноти, які є «експертами своєї справи», знають свої потреби і долучаються до розмови про пріоритети громади щодо перспективи її спільного блага. Ця відкритість, бажання залучити до процесу мешканців не є метою самою по собі: усе це повинно призвести до ефективного використання коштів місцевого бюджету та побудови відносин із місцевою громадою. Правильно спланований і запроваджений процес партиципаторного бюджетування має всі шанси стати тим інструментом, завдяки якому мешканці зможуть відчувати реальну свіввідповідальність за життя своїх громад, а також за допомогою якого будуть «вправлятися» у співпраці задля їхньої користі (розробляючи проекти, проводячи дискусії/обговорення і, як підсумок, мобілізуючи зусилля для здійснення відповідального вибору Проєктів, які в подальшому будуть реалізовані)» [379].

Успіх партиципаторного бюджетування залежить від вироблення чіткої процедури та її послідовного впровадження. Аналіз досвіду впровадження партиципаторних бюджетів дозволяє наголосити на необхідності створення координаційної групи, яка відповідатиме за перебіг процесу безпосередньо в органі місцевого самоврядування або ж обрати особу, яка координуватиме цей процес з-поміж працівників органу місцевого самоврядування.

Реалізація партиципаторного бюджетування в конкретному місті може передбачати певну особливість, привабливу для тієї чи іншої громади. Зокрема,

запровадження процесу партиципаторного бюджетування може бути гарною нагодою для внесення елементів партиципації в роботу безпосередньо ради/органу самоврядування, наприклад, процедури прийняття і перевірки заявок можуть розроблятися за участю працівників ради/держслужбовців, які в подальшому братимуть участь у цих процесах. Під час презентації процесу як представникам місцевих органів влади та управлінь, так і «звичайним» мешканцям варто використовувати «мову переваг», вказуючи, передусім, на різноманітні потенційні позитивні зміни, яких можна досягти завдяки даному процесу. Для успішного запровадження партиципаторного бюджетування важливе значення має усвідомлення всіма учасниками даного процесу наслідків потенційних змін, до яких він може призвести – як у вигляді зростання активності мешканців у житті громади, так і у вигляді додаткових обов'язків для органу самоврядування та управлінь, причетних до даної процедури.

Партиципаторний бюджет може бути чудовим знаряддям освіти та навчання у сфері самоврядування – він спонукає мешканців до ознайомлення з механізмами побудови і витрат місцевого бюджету, змушує їх приймати рішення щодо вибору пріоритетів у витрачанні коштів, а також замислюватися над перспективами і загальним баченням розвитку даної місцевості. Усе це знаходить своє відображення у способі побудови бюджету. Отже, слід розглядати партиципаторний бюджет не лише як інструмент, який можна застосувати в будь-яких обставинах, але й також як елемент конкретної філософії самоврядування як спільноти, тобто сукупності влади і мешканців однієї територіальної одиниці, які співпрацюють між собою заради розвитку останньої [379].

4.2. Особливості референдної муніципальної правотворчості як форми партисипативної демократії

4.2.1. Поняття та сутність муніципальної референдної правотворчості

Відповідно до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року (нині втратив чинність) референдум – це «спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення» [308].

В. Ф. Погорілко та М. І. Малишко зазначають, що референдум – це «спосіб волевиявлення громадян шляхом голосування законів та інших рішень, або дорадчого опитування з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення» [280]. Як зазначає С.М. Дерев'янку, «таке розуміння референдуму було сприйняте науковцями і з різними модифікаціями широко використовувалося в науковій літературі» [147, с. 128-132]. Пізніше В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко у монографії «Референдуми в Україні: історія та сучасність» запропонували наступне визначення референдуму: «Місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад. За своєю сутністю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць» [280, с. 162]. Особливо друга частина визначення, що так чи інакше посилається на сутність місцевих референдумів, і стала загальноприйнятною в національній понятійній практиці.

Зокрема:

- В. Л. Федоренко визначає «місцевий референдум (від лат. referendum – те, що має бути повідомлене) як вищу локальну (місцеву) форму безпосередньої

демократії, яка полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найважливіших рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах адміністративно-територіальних одиниць» [280, с. 115].

- А. О. Янчук окреслює суть та ознаки місцевого референдуму « як форму безпосередньої, прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що полягає в безпосередньому вирішенні територіальними громадами питань місцевого самоврядування шляхом прямого волевиявлення, тобто питань місцевого значення, які за законодавством мають право вирішувати територіальні громади з числа жителів сіл, селищ, міст, які є адміністративно-територіальними одиницями, що має завданням реалізацію владних, імперативних велінь територіальної громади як єдиного носія та володаря влади на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, з метою задоволення колективно визначених інтересів жителів відповідного села, селища, міста та виконання життєво необхідних та основних функцій територіальної громади» [507].

- С.М. Дерев'янку встановлює, що «Місцевий референдум – конституційний політико-правовий інститут, одна із пріоритетних форм безпосереднього здійснення місцевої демократії, котра полягає у прийнятті громадянами України, які мають право голосу і є членами відповідної територіальної громади, шляхом таємного голосування рішень із найважливіших питань, що віднесені Конституцією України і Законами України до відання місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб і є обов'язковими для виконання на відповідній території» [147].

- О. В. Прієшкіна дає визначення місцевих референдумів в Україні – як «вищої, пріоритетної форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України» [301, с. 80].

Автори можуть застосовувати замість терміна «місцевий» - «локальний», які загалом є синонімічною парою; своєрідно застосовувати поняття «адміністративно-територіальна одиниця», що може збігатися або ні із територією, на яку поширюється влада територіальної громади; розширювати такі ознаки голосування, як «пряме», «таємне», «рівне» тощо.

Сутність муніципальної референдної правотворчості полягає у тому, що громадяни отримують можливість безпосередньо впливати на політику та прийняття важливих рішень. Отже, муніципальна референдна правотворчість – це процес, за якого громадське голосування в межах конкретного муніципалітету використовується для прийняття рішень з питань, що стосуються місцевих справ, послуг, інфраструктури та інших аспектів життя спільноти. Наведене ґрунтується на певних аспектах муніципальної референдної правотворчості, серед яких слід виділити наступні. По-перше, це прийняття рішень громадою. У муніципальній референдній правотворчості громадяни, голосуючи «так» або «проти», мають можливість на референдумі визначати перспективу кожного питання. Це може стосуватись змін у нормативно-правових актах, вирішення питань будівництва, розміщення об'єктів, фінансування проєктів тощо. По-друге, це залучення громадян до прийняття рішень та відповідальному голосуванню з питань, які безпосередньо стосуються їхнього життя та спільноти в цілому. По-третє, демократичність та легітимність. Референдуми допомагають забезпечити більш демократичний характер прийняття рішень, оскільки вони дають можливість громадянам виражати свою волю безпосередньо. По-четверте, забезпечення належного

обговорення. Референдуми можуть сприяти більшій публічності та формуванню дискусій щодо обговорення конкретного питання, що спонукає громадян до вивчення інформації та аргументації з обох сторін. По-п'яте, контроль за владою. Референдуми можуть бути інструментом для контролю за діями та рішеннями ОМС. Громада, через свої представників має можливість висловити свою думку щодо важливих питань. По-шосте, посилення довіри. Референдуми можуть сприяти підвищенню довіри між владою та громадянами, оскільки рішення приймаються відкрито та враховують думку населення. По-сьоме, локальна специфіка. Муніципальна референдна правотворчість дозволяє кожному муніципалітету адаптувати свою політику та рішення до конкретних потреб і особливостей.

4.2.2. Формування та розвиток муніципальної референдної правотворчості

Термін «референдум» (від лат. *referendum* – те, що треба доповісти) подолав тривалий шлях свого розвитку і сьогодні переважно тлумачиться як прямий спосіб волевиявлення народу.

У своєму Рішенні від 05 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) [371] Конституційний Суд України підкреслив, що влада народу є першоджерелом, єдиним і невідчужуваним правом, яке народ виконує через своє вільне волевиявлення, виражене у виборах, референдумах та інших формах безпосередньої демократії, відповідно до Конституції України та законів України. Ця влада реалізується через органи державної влади та місцевого самоврядування, які формуються згідно з Конституцією та законами України. Суд підкреслив обов'язковий характер результатів народного волевиявлення, отриманих шляхом виборів та референдумів.

Відповідно до українського законодавства передбачені Всеукраїнський і місцевий референдуми. 26 січня 2021 року Верховна Рада прийняла закон

України «Про всеукраїнський референдум». Проект закону розроблявся і редагувався із залученням експертного середовища більше року, він частково враховує рекомендації Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДПЛ) та Венеційської комісії, зауваження експертів до редакції першого читання, і, як наслідок, має досить детальні та добре прописані процесуальні механізми. Закон отримав схвальні відгуки від багатьох експертів та експертних організацій [180].

Громадяни мають закріплене в Конституції України право брати участь у керуванні державними справами, у всеукраїнських та місцевих референдумах, а також вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади, яка складається з жителів села або добровільного об'єднання кількох сіл, селища або міста [212]. Ця громада має самостійність у вирішенні питань місцевого значення в межах встановлених Конституцією та законами України.

Серед міжнародних актів, що вказують на можливість проведення місцевих референдумів, слід назвати Європейську Хартію місцевого самоврядування 1985 р. [165] (ст.ст. 3 та 5), Декларацію про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності 1994 року (ст. 6) [144]. Право на місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються із членів, обраних шляхом вільного, таємного, прямого, рівного і загального голосування, однак не виключає звернення до референдуму або будь-якої іншої форми прямої участі громадян у вирішенні місцевих питань, якщо це дозволяється законом (частина друга статті 3). Хартією (стаття 5) передбачені конкретні випадки проведення місцевих референдумів – у зв'язку зі зміною кордонів територій, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування. Незважаючи на те, що ці міжнародні акти містять словосполучення «референдум», у них відсутні чіткі рекомендації щодо його регламентації.

Натомість конституції багатьох країн світу (Бельгії, Болгарії, Франції, Угорщині, Італії, Люксембургу, Польщі, Португалії тощо) закріплюють основні положення щодо місцевих референдумів [365, с. 152]. Дороговказом для країн Європи в питанні формування стандартів, норм та процедур, пов'язаних із проведенням місцевих референдумів, є юридичні і політичні документи Ради Європи (конвенції, резолюції та рекомендації Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, а також Європейської комісії за демократію через право – Венеціанської Комісії).

У своїй Резолюції № 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» [364], Парламентська Асамблея Ради Європи закликала держави-члени вдосконалити свою систему представницької демократії, забезпечивши баланс між відповідальністю державної влади та участю громадян у прийнятті рішень. Відсутність цього балансу може призвести до підриву довіри до представницької системи та необдуманого використання референдумів, що може ускладнити ведення довгострокової політики, заснованої на фундаментальних питаннях дискусії, зробивши її безсистемною, неефективною або навіть неможливою.

Крім того, 15 лютого 1996 року Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію №R(96) 2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні», в якій визнається право громадян вирішувати важливі питання на місцевому рівні через референдуми та народні ініціативи. Ці інструменти розглядаються як способи прямої участі, які можуть сприяти демократичним рішенням у конфліктних ситуаціях та зміцнити місцеву автономію, збільшивши почуття належності індивіда до спільноти та його здатність впливати на важливі питання для громади. Рекомендація також наголошує на важливості врахування цих інструментів у правовому регулюванні для забезпечення їхньої належної ефективності та обмеження можливих ризиків. Більшість держав-учасниць Ради

Європи надають громадянам можливість виражати свою думку за допомогою референдумів та народних ініціатив.

Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [363], ухвалена 6 грудня 2001 року, визначила місцеву демократію як один із основних принципів демократії в європейських країнах. Ця рекомендація підкреслила важливість зміцнення місцевої демократії як чинника стабільності. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи №1353 (2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії» [334] визначила відсутність активної участі громадян у політичних процесах як одну з основних проблем сучасних демократій. Події в ряді європейських країн свідчать про знижений інтерес населення до суспільного життя та знижену довіру до політичних лідерів і партій.

Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1704 (2005) 1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» [364] розглядає референдуми як інструмент, який дозволяє громадянам брати участь у прийнятті рішень. Парламентська Асамблея рекомендує використовувати референдуми для зміцнення легітимності політичних рішень, збільшення підзвітності представницьких органів та підвищення відкритості і прозорості процесів прийняття рішень. Важливо зауважити, що референдуми не повинні розглядатися як альтернатива парламентській демократії, і їх слід застосовувати розумно, щоб не підірвати роль парламентів як законодавчих органів. Асамблея вважає, що Рада Європи повинна сприяти наданню допомоги своїм державам-членам у вирішенні проблем, пов'язаних із представницькою демократією в сучасному суспільстві.

Останні європейські норми щодо референдумів, викладені в Кодексі належної практики референдумів [206], що був прийнятий Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії у 2006 році та схвалений Венеціанською

комісією на її 70-й пленарній сесії у 2007 році, встановили ключові принципи організації та проведення референдумів. Ці принципи отримали остаточне схвалення завдяки Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи №1821 «Про Кодекс належної практики референдумів» від 23 листопада 2007 року та Декларації Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики референдумів» від 27 листопада 2008 року.

Також слід зазначити Модельний Закон «Про місцевий референдум» [253], що був прийнятий на 14-му пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД у 1999 році, навіть якщо цей закон вже не є чинним для України.

При аналізі правового регулювання місцевих референдумів необхідно враховувати не лише міжнародні стандарти, які визнаються всесвітньо, а й тривалу історію формування та зміни національних правових актів щодо цього питання.

Врегулювання механізму місцевого референдуму також неодноразово ставало предметом як законодавчої ініціативи, так і експертних зусиль громадянського суспільства. Так, ще в 1991 році було прийнято Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який з часом втратив актуальність, адже не відповідав суспільним, політичним та економічним реаліям.

Із прийняттям Закону України від 06 листопада 2012 року № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» [312] втратив чинність Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р. [309]. Натомість вказаний Закон України «Про всеукраїнський референдум» було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26.04.2018. Так, на думку народних депутатів України, Верховна Рада України в законодавчому порядку запровадила процедури, які не відповідають Основному Закону України щодо: 1) ухвалення нової Конституції України (її нової

редакції) на всеукраїнському референдумі; 2) зміни чинної редакції Конституції України, зокрема шляхом скасування, визнання таким, що втрачає чинність, або нечинним закону про внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі; 3) внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі. Положення статті 15 Закону № 5475 в частині внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі, як стверджує суб'єкт права на конституційне подання, суперечать положенням розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України, якими встановлено порядок внесення змін до Конституції України. І, як зазначалось вище [371], Конституційний Суд України визнав неконституційним указаний закон.

У період, коли діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р., зокрема «з 1991 до 2009 рр. у 19 регіонах України проведено 151 місцевий референдум, 135 із них були успішними; 102 референдуми відбулися у селах. Проте прийняті рішення не завжди були реалізовані (у 9 областях кожне четверте рішення залишилось невиконаним). Більшість референдумів стосувались питань адміністративно-територіального устрою (31,8%), назв населених пунктів (25,7%) та організаційних питань (20,4%)» [251, с. 18].

Із втратою чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р. у 2012 році Україна майже дев'ять років проіснувала без спеціального закону про референдуми. Із прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» (2021 р.) щодо вирішення питань державного значення шляхом урахування бажань усього населення держави залишається актуальним питання місцевих референдумів. Адже один із ефективних способів вирішення внутрішніх питань місцевого значення, а саме, волевиявлення населення певної адміністративно-територіальної одиниці, залишається не реалізованим через відсутність спеціального закону.

Слід зазначити, що було підготовлено декілька законопроектів про місцевий референдум. Так, законопроект № 7082 від 03.09.2010 Про місцевий референдум [359] за ініціювання экс-прем'єр-міністра України М. Азарова пройшов перше читання у 2012 році і був спрямований на доопрацювання. Щодо цього законопроекту, то, на думку головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, закладене в концепцію проекту значення терміна «місцевий референдум» не збігається з конституційним, що може спровокувати виникнення суттєвої плутанини в українському законодавстві. Так, положення багатьох законодавчих актів України (і передусім названих вище законів у сфері організації та проведення виборів і референдумів) викладені виходячи із того значення терміна «місцевий референдум», у якому він вживається у Конституції України [212]. Згідно з офіційним висновком на цей Проект Закону України «Про місцевий референдум» (*реєстр № 7082 від 03.09.2010 р.*) останній не виглядав збалансованим, містив чимало неузгодженостей, «застарілі», сумнівні (застарілі та недемократичні за своєю природою) підходи до правового регулювання порядку організації і проведення місцевого референдуму, розпорошував порядок проведення референдумів, адже створював необхідність у подальшому прийнятті спеціального закону про місцевий референдум в АРК, а також необхідність окремого регулювання (в спеціальному, або одному з чинних законів) порядку організації і проведення консультативного опитування на рівні району та області (зазначена позиція знайшла відображення в пункті 3 розділу I коментарів до Проектів законів України «Про всеукраїнський референдум» і «Про місцеві референдуми в Україні» (CDL-EL(2008)010) та в пункті 4 розділу II коментарів до проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» за реєстр. № 1374 від 18 січня 2008 року (CDL-AD(2009)004); передбачав надмірний адміністративний контроль з боку органів місцевого самоврядування за конкретними процедурами організації та проведення референдуму

(наприклад, щодо утворення ініціативної групи, висунення ініціативи референдуму членами територіальної громади, реєстрації ініціативної групи тощо), а з іншого – Проект встановлював абстрактні за змістом правила щодо ведення агітації до референдуму та її фінансування, не містить належних процесуальних механізмів контролю за здійсненням відповідних процедур, не передбачає ведення обліку суб'єктів місцевого референдуму.

Проект Закону України № 0867 від 12.12.2012 «Про місцевий референдум» (за ініціювання экс-прем'єр-міністра України М. Азарова) був ухвалений у першому читанні у квітні 2011 року, однак знятий з порядку денного роботи профільного комітету (Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування). У 2015 році був переданий Комітету з питань правової політики та правосуддя.

У 2015 році побачили світ відразу чотири законопроекти про місцевий референдум: Проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 2145а від 23.06.2015 (основний), ініційований групою народних депутатів VIII скликання (С.П. Заліщук, О.М. Черненко, О.М. Сироїд, І.І. Крулько та ін.); «Про місцевий референдум» (№ 2145а-1 від 03.07.2015, 2145а2 від 06.07.2015, 2145а-3 від 08.07.2015).

Так, законопроект № 2535-1 від 21.04.2015 «Про місцевий референдум» було зареєстровано народним депутатом VIII скликання О.О. Гончаренком як альтернативний. Але одразу після реєстрації Проект закону було відкликано. До зазначених законопроектів були висловлені зауваження і вони були відкликані. До прикладу, за ініціативою народного депутата VIII скликання В.Г. Нестеренка було подано Проект Закону № 2145а-3 від 08.07.2015 «Про місцевий референдум» [359]. Проект Закону складався із VII розділів, 51 статті, що передбачали визначення поняття місцевого референдуму, його видів, принципів участі громадян у місцевому референдумі, питань, що можуть виноситись на місцевий референдум, процедурні питання організації та проведення місцевого

референдуму, регулювання питань утворення ініціативної групи з місцевого референдуму, порядку її реєстрації, а також порядку і строків збирання нею підписів, порядок проведення голосування, встановлення результатів місцевого референдуму, оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів місцевого референдуму тощо. Оскільки цей законопроект також мав цілу низку недоліків (наприклад, порушення принципу безсторонності членів виборчих комісій; виділення поряд з імперативним місцевим референдумом повторного місцевого референдуму як окремого виду референдуму; порушення принципу рівності як для ініціаторів, прихильників, так і опонентів питання референдуму тощо), містив ряд процедурних неузгодженостей та невідповідностей, а окремі його положення не враховували здобутків останніх виборчих кампаній в Україні, не узгоджувались із законами України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про громадські об'єднання», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», його було відкликано.

У 2019 році народним депутатом ІХ скликання Д.Ю. Шпенюком було зареєстровано новий Проект Закону № 1221 від 02.09.2019 «Про місцевий референдум» [337]. Цей Проект також викликав широку дискусію. Зауваження до проекту надіслали не лише Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, а й Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Центральна виборча комісія, Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад», Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук, Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «Опора», Громадська організація

«Центр політико-правових реформ», Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України тощо. На думку представників державних органів, громадських та наукових об'єднань, законопроект містив прогалини, системні недоліки та суперечності сутнісного і змістовного характеру та потребував доопрацювання. У результаті Проект Закону України про місцевий референдум (реєстр. № 1221) було повернуто суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

У квітні 2021 року перший заступник Голови Верховної Ради України Руслан Стефанчук під час публічного обговорення на тему «Місцеві референдуми: пошук ефективного механізму народовладдя» зазначив, що законопроект про місцевий референдум – це фактично рівень народної Конституції. Руслан Стефанчук [410] закликав до обговорення законопроекту про місцевий референдум.

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, останній, за аналогією до Закону України «Про всеукраїнський референдум», передбачає розширення кола суб'єктів процесу референдуму, до яких віднесено як політичні партії, так і громадські організації, що реєструються в територіальній комісії з місцевого референдуму як прихильники чи опоненти питання місцевого референдуму. Це сприятиме посиленню легітимації рішень, прийнятих на місцевому референдумі, зміцненню зв'язків інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. Важливою новацією законопроекту, що вирізняє його серед інших законопроектів з цього питання, що були зареєстровані у Верховній Раді України, є визначення правових засад використання електронних форм і засобів оптимізації процесу місцевого референдуму, зокрема електронних ресурсів і носіїв, електронних документів, електронних підписів, інших засобів ідентифікації, документообігу, реєстрів, електронних сервісів тощо. Передбачається запровадження автоматизованої інформаційної системи з організації референдумів як окремого компоненту

Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії. Станом на зараз цей законопроект винесений на широке громадське обговорення. Аналізу його змісту присвячений наступний підрозділ дисертації.

4.2.3. Реалізація муніципальними органами правотворчої ініціативи: національний та зарубіжний досвід

Із розробкою Законопроекту № 5512 від 19.05.2021 «Про місцеві референдуми» (далі – Законопроект № 5512) історія питання очевидно не завершується, але українське законотворення послідовно вибудовує власне правове поле для місцевих референдумів. Це заслуговує на увагу, адже правова природа місцевих референдумів у зарубіжному досвіді не є однозначною. Конституційне закріплення місцевих референдумів має місце в Бельгії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Люксембурзі, Португалії, Угорщині, Фінляндії, Швеції; окремі положення, що стосуються референдуму, можуть міститися у спеціальних законах про місцевий референдум (Польща, Данія) та в різних національних законах: про місцеві адміністрації (наприклад, Ірландія), про місцеві ради (наприклад, Мальта), про муніципалітети (наприклад, Фінляндія) тощо. Кіпр, Латвія, Литва не дозволяють проведення місцевих референдумів; в Литві на рівні муніципалітетів можуть проводитись народні опитування [368]. Отже, вибір способу правової регламентації місцевих референдумів (на конституційному рівні, у спеціальному акті або акті органу місцевого самоврядування) залежить від розподілу повноважень між національним, регіональним та місцевим рівнями управління в державі, а також від історичної та політичної практики.

Законопроект № 5512 враховує положення ч. 1 ст. 140 Конституції України щодо права територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно

вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та передбачає порядок проведення місцевих референдумів.

Законопроект № 5512 складається із 124 статей, що втілені у дванадцяти розділах: I. Загальні положення; II – Ініціювання та призначення місцевого референдуму; III – Комісії з місцевого референдуму; IV – Списки виборців; V – Фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення місцевого референдуму; VI – Гарантії діяльності суб'єктів процесу місцевого референдуму, спостерігачів; VII – Інформаційне забезпечення місцевого референдуму; VIII – Агітація щодо ініціативи виборців, агітація місцевого референдуму; IX – Голосування та встановлення результатів місцевого референдуму; X – Правові наслідки місцевого референдуму; XI – Оскарження порушень законодавства про місцевий референдум; XII – Прикінцеві та перехідні положення [294].

Аналіз загальних положень передусім пов'язаний із розумінням принципів, на які спираються автори Законопроекту. При цьому у ст. 5 Законопроекту № 5512 має відповідну назву і зміст «Основні принципи проведення місцевого референдуму», що включає дев'ять принципів, які додатково продубльовано у ст.ст. 6- 14 Законопроекту № 5512, а саме: загальне право голосу (ст. 6); рівне право голосу (ст. 7); пряме волевиявлення (ст. 8); вільна участь у місцевому референдумі (ст. 9); добровільність участі в місцевому референдумі (ст. 10); таємне голосування (ст. 11); особисте голосування (ст. 12); однократне голосування (ст. 13); публічність і відкритість процесу місцевого референдуму (ст. 14).

Узагальнення зарубіжного досвіду [367] щодо принципів проведення референдумів дозволяє зробити декілька спостережень:

1) Автори Законопроекту № 5512 обрали дві групи принципів із усталеної зарубіжної практики. Перша група – це принципи, які зазвичай є спільними і для виборів, і для референдумів: *«принципи загальності»*, *«рівності»*,

«таємності голосування». До цього списку потрапив і принцип *«пряме волевиявлення»*, хоча *«референдуми, на відміну від виборів, завжди є прямими в силу свої природи»* [367] і цей принцип не несе додаткового сенсового навантаження.

2) Друга група принципів має умовну назву *«умови набуття і наявності права на участь у виборах та референдумах»* та відповідає на питання: який порядок участі в референдумі голосування? Право на участь у референдумах, якщо законами не передбачене інше, мають ті ж особи, яким надано право на участь у виборах (активне виборче право). Крім того, існує взаємозв'язок між обмеженнями активного виборчого права та права брати участь у голосуванні на референдумах – особи, які не можуть брати участь у голосуванні на виборах, відповідно позбавлені і права участі у референдумах [367]. У Законопроекті № 5512 цю групу принципів представляють наступні: *«вільна участь у місцевому референдумі»*; *«добровільність участі в місцевому референдумі»*; *«таємне голосування»*; *«особисте голосування»*; *«однократне голосування»*; *«публічність і відкритість процесу місцевого референдуму»*.

3) конституційні та законодавчі норми, які стосуються системи організації виборів, застосовуються і до адміністрування референдумів (як це відзначено у країнах, таких як Австрія, Литва, Мальта та Швеція). Друга категорія пов'язана з "принципами ведення реєстру виборців (учасників референдумів)". У двох країнах ЄС (Австрія та Кіпр) принципи ведення реєстрів виборців закріплені на конституційному рівні. Оскільки положення, що стосуються ведення реєстру виборців, застосовуються як до організації, так і до підготовки референдумів, принципи ведення реєстру виборців є спільними для обох процесів – виборів та референдумів.

У Законопроекті № 5512 відсутні дві інші групи принципів, які є типовими для зарубіжної практики. Перша група пов'язана із *«принципами адміністрування виборів і референдумів»*. Оскільки як вибори, так і

референдуми організуються однією і тією самою системою установ, конституційні та законодавчі норми, які стосуються системи організації виборів, застосуються і до адміністрування референдумів (Австрія, Литва, Мальта, Швеція). Друга категорія пов'язана з *«принципами ведення реєстру виборців (учасників референдумів)»*. У двох країнах ЄС (Австрія, Кіпр) принципи ведення реєстрів виборців закріплені на конституційному рівні. Оскільки положення, що стосуються ведення реєстру виборців, застосовуються як до організації, так і до підготовки референдумів, принципи ведення реєстру виборців є спільними для обох процесів – виборів та референдумів [365]. Очевидно в питаннях *адміністрування референдумів та ведення реєстру виборців* законодавець обмежився відсилочним механізмом, вказавши у ст. 2 Законопроекта № 5512, що організація і порядок проведення місцевого референдуму регулюється серед іншого Законами України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців» та іншими актами законодавства України та уточнив окремі моменти щодо порядку внесення змін до попередніх списків виборців та попереднього списку виборців на звичайній ділянці з місцевого референдуму у ст.ст. 53-54 Законопроекту № 5512. Що стосується питання адміністрування референдуму, окремий розділ III Законопроекту № 5512 присвячений Комісіям з місцевого референдуму. Отже, Законопроект № 5512 містить ряд або відсилочних норм, або прямо розкриває порядок діяльності комісій із місцевого референдуму, що хоча і свідчить про обмеженість загальних засад проведення місцевих референдумів, не виключає ці питання з кола уваги законодавця.

Наступне питання пов'язане із визначенням предмета місцевого референдуму. Український законодавець пішов типовим шляхом у питанні поділу предмета місцевого референдуму (за зразком країн ЄС) шляхом визначення питань, що можуть бути винесені на референдуму та що не можуть бути винесені на референдум. Зокрема, ст. 3 Законопроекту № 5512 визначає,

що предметом місцевого референдуму може бути: 1) затвердження статуту територіальної громади або змін до нього; 2) затвердження програми розвитку територіальної громади або змін до неї; 3) дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської ради; 4) дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; 5) втрата чинності нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування або окремими його положеннями; 6) інше питання місцевого значення, віднесене Конституцією та законами України до відання територіальної громади, її органів та посадових осіб.

Місцевий референдум не може включати наступні питання: які є предметом всеукраїнського референдуму; ті, що суперечать положенням Конституції та законів України; що спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, а також розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі; що віднесені Конституцією України та законами України до компетенції інших (ніж тих, що передбачені пунктом 5 частини першої цієї статті) посадових осіб та органів публічної влади; що стосуються реалізації окремих повноважень органів виконавчої влади, які надані органам місцевого самоврядування законом (ці повноваження є делегованими); що стосуються прийняття рішення щодо затвердження або зміни місцевих бюджетів, тарифів на житлово-комунальні послуги, втрати чинності такими рішеннями; що стосуються внесення змін чи скасування індивідуальних актів органів місцевого самоврядування.

Що стосується зарубіжного досвіду, тут відсутній уніфікований підхід. Зокрема, у Бельгії питання комунального або провінційного характеру можуть бути предметом народної консультації у відповідній комуні або провінції (крім фінансових та кадрових питань; питань щодо зміни кордонів територіальних одиниць, оскільки вони мають регулюватися законом) [65]. У Латвії предметом

референдуму можуть бути питання, що належать до компетенції муніципалітетів [68]. У Нідерландах предметом референдуму може бути будь-який текст, затверджений провінційним чи муніципальним парламентом (включаючи питання місцевих кордонів). Спочатку Тимчасовий закон мав чіткий перелік можливих предметів референдуму, проте органи муніципальної чи провінційної влади Нідерландів могли додати свої пункти до цього переліку, але лише у випадку, якщо вони не суперечили Тимчасовому закону [67].

Що стосується обмежень предмета місцевого референдуму, то є країни, законодавство яких їх не передбачає (Чехія, Естонія, Фінляндія, Франція, Литва, Мальта, Польща), а в інших країнах у законодавстві чітко закріплений перелік питань, що не можуть бути предметом референдуму (призначення та зміна місцевих чиновників (Бельгія); питання бюджету, фінансової та фіскальної політики (Італія, Португалія, Іспанія) тощо) [367].

Відповідно до ч. ст. 3 Законопроекту № 5512 не може бути предметом місцевого референдуму прийняття нових нормативно-правових актів. Таким чином, законодавець прагне уникнути потенційних конфліктів, пов'язаних із муніципальною правотворчістю. Проте, на нашу думку, викликає інтерес поширена практика (навіть у країнах, де проведення референдуму регулюється на конституційному рівні) прийняття так званого «імплементацийного» законодавства, що регулює порядок оприлюднення рішень місцевих референдумів та надання їм юридичної сили. Таке законодавче регулювання має місце в Болгарії, Чехії, Франції, Угорщині, Люксембурзі, Польщі, Португалії; в Іспанії існують регіональні положення імплементации рішень референдумів [367].

Щодо вимог до питань, що виносяться на місцеві референдуми, законодавство європейських країн часто не містить вимог щодо формальної дійсності винесених на місцевий або регіональний референдум актів (Болгарії, Мальті, Чехії та Фінляндії) або, як і в Законі № 5512, обов'язковою є

можливість відповісти на поставлене питання «так» чи «ні». Зокрема, у ст. 17 Законопроекту № 5512 визначено вимоги до формулювання питання, що виносяться на місцевий референдум: «Питання місцевого референдуму – це текст, яким викладається пропозиція місцевого референдуму, у формі питального речення, що пропонує виборцю чіткі відповіді «так» або «ні», щодо підтримки (затвердження, прийняття, висловлення): 1) статуту територіальної громади, в тому числі змін до нього; 2) програми розвитку територіальної громади та змін до неї; 3) проекту рішення про визнання нормативно-правового акта органу місцевого самоврядування, окремих його положень такими, що втратили чинність; 4) положення нормативного чи індивідуального характеру без викладення його у вигляді проекту рішення; 5) дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; 6) дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської ради.

Окрім цього, вказана стаття містить вимоги щодо чіткості, зрозумілості, не допускає різних тлумачень та має враховувати вимоги до предмета місцевого референдуму, не допускає ситуації, що вводить виборця в оману або наводить його на відповідь, містить вказівку, натяк, підбурювання чи інше спонукання до підтримки чи відхилення референдумної пропозиції. Вважаємо, що автори Законопроекту № 5512 добре опрацювали вимоги до питань, що виносяться на місцеві референдуми.

На окрему увагу в нашому дослідженні заслуговують правила функціонування інформаційної складової кампанії з організації та проведення референдуму на місцевому та регіональному рівнях. Зазвичай, це питання розглядають із позиції трьох складових: обов'язок органів влади поширювати об'єктивну інформацію, заборона участі органів влади в кампанії з організації та проведення місцевого референдуму та різні правила/обмеження регулювання діяльності ЗМІ.

Законопроект № 5512 приділяє цьому питанню значну увагу. Починаючи зі ст. 14, що регламентує принцип публічності та відкритості процесу місцевого референдуму, а засоби масової інформації та інформаційні агентства мають здійснювати інформування про перебіг процесу місцевого референдуму, події, пов'язані з місцевим референдумом, на засадах достовірності, повноти і точності інформації та її неупередженого подання. І далі, цілий розділ VII присвячений інформаційному забезпеченню місцевого референдуму. Водночас у Законопроекті № 5512, на наш погляд, бракує речей, які можуть допомогти мешканцям територіальної громади швидше розібратись у питанні. Так, наприклад, у Бельгії органи місцевого самоврядування зобов'язані поширювати серед населення брошури, у яких об'єктивно пояснюється предмет та проблема референдуму, або заяву виборців, що висунули вимогу проведення референдуму (ініціювали його), а також висвітлювати позиції прихильників та опонентів винесеної на голосування пропозиції [367].

Що ж стосується фінансування місцевих референдумів, то лише в кількох країнах ці питання на місцевому рівні регламентуються законодавчо. У деяких країнах передбачено фінансування референдумів за рахунок громадських фондів, в інших державах воно, навпаки, заборонено (Португалія), або передбачено помірне використання громадських фондів (Австрія), або адміністративні витрати компенсуються місцевою владою (Польща) [367]. З цього питання ст. 57 Законопроекту № 5512 передбачає, що витрати на підготовку і проведення місцевого референдуму здійснюються за рахунок коштів місцевого бюджету та коштів фондів суб'єктів процесу місцевого референдуму, передбачених частиною другою цієї статті. Натомість інші витрати може взяти на себе ініціативна група (у разі проведення місцевого референдуму за ініціативою територіальної громади), організація партії, громадська організація, що зареєстровані як прихильники чи опоненти, питання місцевого референдуму можуть взяти на себе шляхом створення власного

фонду. Фінансування агітаційних заходів чи матеріалів місцевого референдуму з джерел, не передбачених цією статтею, забороняється.

Викликає інтерес і питання щодо ініціативи проведення місцевого референдуму. Відповідно до ст. 26 Законопроєкту № 5512 суб'єктами ініціювання місцевого референдуму можуть бути: 1) щонайменше 10 відсотків виборців, виборчі адреси яких належать до території відповідної територіальної громади станом на останній день місяця, що передував місяцю, у якому розпочинається збір підписів на підтримку ініціативи; 2) сільська, селищна, міська ради; 3) сільський, селищний, міський голова. Зазначений підхід повністю збігається із практикою Країн ЄС (Бельгії, Чехії, Естонії, Фінляндії, Ірландії, Люксембурзі), де рішення про скликання локального референдуму може прийматися муніципальною радою як колегіальним органом або за ініціативою певної кількості його членів (наприклад, в Угорщині референдум може бути призначений місцевою радою самостійно, чвертю її членів чи одним із комітетів; у Швеції – муніципалітетом чи регіональною асамблеєю; у Франції та Польщі – дорадчою асамблеєю кожної місцевості чи регіону) [365], а щодо відсотків виборців, що можуть ініціювати референдум, практика коливається від 5 до 20 відсотків. Інше питання прийняття рішення за результатами референдуму. Звісно, ця практика теж відрізняється, але, як правило, у таких випадках вимагається участь електорату від 15 відсотків, а мінімальне схвалення рішення – на рівні від 20 (Німеччина) до 40-50 (Шотландія) відсотків електорату.

Законопроєкт № 5512 в цьому контексті має жорстку позицію. Відповідно до ст. 108 місцевий референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у голосуванні на місцевому референдумі взяли не менш як 50 відсотків виборців від кількості виборців, включених до списків виборців на відповідному місцевому референдумі. Рішення місцевого референдуму щодо питання місцевого референдуму вважається прийнятим у разі, якщо щодо нього опцію

«так» при голосуванні висловили більшість виборців від кількості виборців, які взяли участь у відповідному місцевому референдумі.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що в цілому Законопроект № 5512 відповідає практиці країн ЄС, що, з одного боку, формує можливість залучення громадян до партисипативної участі у прийнятті важливих для територіальної громади рішень, а з іншого боку – містить низку суттєвих запобіжників щодо прийняття рішень, спрямованих на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалюють міжетнічну, расову, релігійну ворожнечу. Автори законопроекту також обрали жорстку позицію щодо легітимності рішення референдуму, пов'язану із достатньо високою явкою виборців під час проведення референдуму з метою голосування.

Висновки до розділу 4

Серед різних форм демократії слід виокремити «партисипативну демократію» – коли громадяни беруть участь (*participate*, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні.

Правотворчість має за безпосередню мету формування правових норм, їх зміну, скасування та доповнення. У представленому дисертаційному дослідженні ми виходимо з того, що партисипативна муніципальна правотворчість демонструє взаємозв'язок, який поєднує інтереси представників територіальної громади із обов'язками органів місцевого самоврядування в частині досягнення ефективного та якісного врядування. Партисипативна муніципальна правотворчість є сполучною ланкою між громадянами та органами місцевого самоврядування, яке здійснюється шляхом висловлювання своєї позиції під час реалізації її різних форм, зокрема загальних зборів, громадських слухань, прямого вільного волевиявлення тощо, і є важливим організаційним засобом

залучення громадян до роботи органів місцевого самоврядування. Водночас партисипативна муніципальна правотворчість у жодному разі не замінює представницькі форми правотворчості та фактично є доповненням до них.

Таким чином, *партисипативна муніципальна правотворчість* – діяльність органів місцевого самоврядування щодо створення в передбачений законом спосіб нормативно-правових актів на засадах участі громадян.

Під формами партисипативної демократії (демократії участі) розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. Партисипативна демократія може мати безпосередні та опосередковані форми. До форм безпосередньої партисипативної демократії належать: місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення. Безпосередня форма партисипативної демократії має особливість, пов'язану з прямим вільним волевиявленням народу, що обов'язково завершується правотворчістю як необхідною умовою реалізації народної волі представників територіальної громади.

До опосередкованих форм партисипативної демократії належать: загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми. Головною відмінністю діяльності опосередкованої форми партисипативної демократії є те, що вона може мати наслідком правотворчість.

В Україні партисипативна муніципальна правотворчість перебуває у стадії формування та потребує визначеності, чіткої правової регламентації.

На нашу думку, «застаріле» законодавство, розпорошеність у різних нормативних актах правового регулювання форм партисипативної демократії, наявність у них неузгоджених дефініцій на кшталт «громадські обговорення», «публічні громадські обговорення», «громадські слухання» не призводить до досягнення мети, позначеної прямо або опосередковано в цих актах – діалогу між громадою та муніципальними органами. Водночас важливість залучення

громадян до участі в управлінні державними справами є витребуваною часом та обставинами національного розвитку. Вважаємо за необхідне проведення реформи партисипативної демократії в Україні, що включатиме два етапи:

I етап – розвиток партисипативної демократії в Україні на локальному рівні. Зазначений етап включає розробку та затвердження на локальному рівні в усіх без винятку територіальних громадах статуту територіальної громади та положень про окремі форми партисипативної демократії, які можуть бути оформлені як додатки до статуту територіальної громади.

II етап – розробка та прийняття Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу. На нашу думку, необхідно провести кодифікацію нормативних актів, пов'язаних із формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Систематизація цих актів, здійснена шляхом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних джерелах права, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт здатна системно і вичерпно врегулювати форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Розробка такого кодексу може стати новим суспільним договором між українською владою та громадою, на основі якого забезпечуватиметься сталий розвиток територій, національних інтересів.

Кодекс безпосередньої правотворчості українського народу може мати наступну структуру: загальні положення, форми безпосередньої партисипативної демократії (місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення); опосередковані форми партисипативної демократії (загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні міститься вирішення наукової проблеми, яка полягала у визначенні концептуальних засад правового регулювання муніципальної правотворчості та виробленні на цій основі практичних пропозицій і рекомендацій, спрямованих на забезпечення ефективності реалізації державної політики в зазначеній сфері. Основні з них такі.

1. Аргументовано, що розвиток суспільних відносин, державного будівництва постійно вимагає методологічно обґрунтованого пізнання права. Методологія інтегрального аналізу явищ та фактів дозволяє сприймати явища у їх органічній єдності та сприймати об'єктивно наявну реальність на підставі усвідомлення того, що ефективність системи може бути значно вищою за суму її ефективних частин. Внаслідок інтенсифікації взаємодії суспільних наук, у якій усе більш виразною стає участь юридичної науки, виникає можливість говорити про появу нових підходів (дуже часто міждисциплінарних за своїм статусом), що використовуються у вирішенні теоретико-методологічних питань сучасної юридичної науки.

На вибір методології дослідження вплинули два основних фактори: 1) антропологічна сутність і природа людини як найкраще поєднання складності-різноманіття-приспосованості; 2) фактор розвитку України як інформаційної держави (демократичної, соціальної, правової держави, ефективність діяльності якої забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях). Для досягнення поставлених цілей і держава, і громадянське суспільство реалізують відповідні функції (у правових та організаційних формах). З огляду на це якісне правове забезпечення прав людини та громадянина ґрунтується на усвідомленні того, що правова держава та громадянське суспільство є різними системами, що мають конструктивно взаємодіяти між собою для досягнення поставлених цілей. При цьому держава

має виконувати службову роль щодо громадянського суспільства. Отже, враховуючи тезарус, детектор, селектор муніципальної системи в Україні та виходячи із позиції розуміння права як ефективного регулятора суспільних відносин, відповідно до теми і змісту представленого дослідження, застосовуючи підхід методологічного плюралізму, що передбачає не конфронтацію підходів, а їх поєднання та координацію, вбачається доцільним застосувати в нашому дослідженні аксіологічно-інформаційний підхід.

2. Запропоновано на основі застосування аксіологічно-інформаційного методу у процесі теоретичного осмислення понятійного апарату розвинути позиції муніципального управління на основі нормативного закріплення понять «муніципалітет» та «муніципальне право». Саме останнє поняття, на нашу думку, найбільш широко та змістовно охоплює аксіологічні орієнтири та максимально відображає організаційно-правову характеристику діяльності представницьких органів територіальних громад, їх здатність до самоорганізації.

3. Обґрунтовано думку, згідно з якою поняття «нормотворчість» є більш широким поняттям, ніж «правотворчість» і включає в себе формування всіх соціальних норм/правил поведінки (релігійних, корпоративних тощо) в суспільстві. Застосування термінів «державна правотворчість» та «муніципальна правотворчість» у нових умовах дозволяє переосмислити ці дефініції, уникнути обмеженості «радянського коридору» щодо терміна «правотворчість» шляхом збільшення ролі громадянського суспільства. У підсумку це дозволяє досліджувати правотворчість у більш широкому контексті, відійти від сприйняття правотворчості як монопольної діяльності держави, у результаті якої створюються, змінюються, скасовуються нормативно-правові акти, формуючи натомість соціальні активи управління справами громади та суспільства в цілому.

Муніципальна правотворчість як різновид нормотворчості є завершальним етапом формування норм права – правоутворення, у процесі якого ініціативи учасників правовідносин реалізуються у правову реальність у вигляді прийнятних правил поведінки, нормативних актів; встановлюється правопорядок на вигідних для територіальної громади умовах.

Вбачається, що саме термін «правотворчість» є найбільш прийнятним для виокремлення діяльності муніципальних органів щодо прийняття в установленому порядку нормативно-правових актів, адже, окрім традиційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які приймають більшість нормативних актів, існують такі суб'єкти, як народ, територіальні громади, державні та недержавні організації.

Соціальна нормотворчість як певний шаблон поведінки є нічим іншим, як правилами, виробленими суспільством, групою людей у процесі їх життєдіяльності. Виходячи з цього, соціальна нормотворчість як система уявлень, що поділяється членами соціальної групи, включає і правову нормотворчість, яка реалізується через правотворчість. Завдяки конкретній ініціативі суб'єктів правотворчості, їх цінностям, ініціативі та досвіду відбувається трансформація накопиченої та проаналізованої соціальної практики в норми права;

4. Зазначено, що сучасна муніципальна правотворчість включає в себе не лише сукупність дій, спрямованих на створення нормативних актів на основі позитивного права, оскільки держава не просто творить право, вона виражає його і сприяє реалізації юридичних норм. Реальною силою, що створює право, є одночасна повторювана практика багатьох індивідів, у поведінці яких суспільна еволюція відбирає найбільш оптимальні правила поведінки, що забезпечують життєдіяльність суспільства в цілому, дозволяють ефективно взаємодіяти громадянському суспільству, зокрема на основі або з урахуванням партисипативної демократії.

5. Визначено, що *муніципальна правотворчість* - це процес, під час якого в ординарному або партисипаторному порядках здійснюється діяльність зі встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм, що впорядковують суспільні відносини.

6. Встановлено, що муніципальна правотворчість умовно поділяється на три категорії: *ординарну правотворчість органів місцевого самоврядування*, що традиційно вбудована в національну правову систему на засадах позитивного права, *партисипативну правотворчість*, що набуває ознак органічної складової в наявних процесах правового регулювання, та *спеціальну муніципальну правотворчість*. При цьому, на думку автора дослідження, партисипативна муніципальна правотворчість еволюціонує від спонтанної активності учасників правотворчої ініціативи до усвідомленої та планомірно-організованої діяльності.

7. Зазначено, що муніципальна правотворчість має наступну характеристику.

По-перше, визначаючи місце актів суб'єктів муніципальної правотворчості серед іншої правотворчості та взаємозв'язок муніципальної правотворчості із державою, слід звернути увагу на те, що муніципальна правотворчість: є активною, творчою діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб; основним результатом правотворчості є правила поведінки, правові норми, втілені в нормативно-правових актах, за допомогою яких здійснюється управління суспільними відносинами; в її основі закладені потреби та інтереси людей; здійснюється не від імені держави, а виходячи безпосередньо з інтересів людей конкретної муніципальної адміністративно-територіальної одиниці; є адекватним процесом вираження людської правотворчості, що найкраще пов'язується із такою категорією, як «інтерес»; муніципальна правотворчість узгоджується із загальнонаціональними інтересами, не повинна їм суперечити, адже спирається на відповідні принципи

– найбільш важливі юридичні вимоги, які створюють фундамент для правотворчої діяльності. Водночас муніципальна правотворчість реалізується з урахуванням економічних, соціальних, ментальних інтересів та потреб людей конкретної муніципальної адміністративно-територіальної одиниці; розвиває, конкретизує закони та підпорядковується, поступається їм; може скасовуватися судами за відповідною процедурою розгляду.

По-друге, на творення змісту муніципальної правотворчості суттєвий вплив мають такі соціальні регулятори, як мораль, звичаї, релігія, культурна спадщина, географічні особливості, правові традиції, зокрема принципи права, права людини, юридична техніка тощо. Тривалі стосунки між людьми, які проживають на певній території, з часом набувають традиційних ознак, що безпосередньо впливають на правотворчість.

По-третьє, муніципальна правотворчість є формою управління суспільством, певним методом впливу на регульовані суспільні відносини, що залежить від багатьох обставин та факторів: кола учасників, регульованих цією нормою відносин, їх взаємних прав і обов'язків; кола обставин, за яких застосовується норма; санкцій за невиконання цих обов'язків тощо. Муніципальна правотворча діяльність як форма управління суспільством заснована на ефективній взаємодії із територіальною громадою, яка виявляється в теоретичних (інтелектуальних) та практичних (вольових) активностях, що здійснюється правотворчим органом на основі об'єктивних закономірностей та узгодження інтересів різних прошарків суспільства, їх офіційного визнання або самостійного регулювання для урегулювання суспільних відносин.

По-четверте, муніципальна правотворчість має особливу процедуру прийняття актів, що приймаються в менш суворому (ніж закони) порядку, регламенті, але водночас у встановленому порядку, притаманному процесуальній формі. Її суттєвою особливістю є наявність обов'язкового суспільного дискурсу з найбільш значущих питань у межах демократичних

процедур за умови визнання свободи слова, права на мирні зібрання тощо. Зазначена особливість продиктована тим, що муніципальна правотворчість має відповідати суспільним потребам та інтересам, враховувати досягнення науки і техніки, ґрунтуватися на аналізі, на теоретичних розробках проблем, що потребують нормативного вирішення.

По-п'яте, нормативно-правові акти суб'єктів муніципальної правотворчості, прийняті у встановлений спосіб, є абстрагованими від ознак індивідуалізації (адресовані не окремій особі, а колу осіб) і вказують лише на ті характерні ознаки поведінки, які є суттєвими, тобто розглядають поведінку як вид суспільних відносин. Зазначені ознаки, включені до тексту норми, стають правилами поведінки, обов'язковими для реалізації всіма суб'єктами суспільних відносин, які регулюються цією нормою. На відміну від актів персонального характеру, актів, дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, такі норми спрямовані на перспективу, на невизначену кількість визначених у загальній формі випадків і відносин і реалізується щоразу, коли виникають передбачені ним обставини чи ситуації.

По-шосте, муніципальні акти можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер. Ненормативні акти муніципальної правотворчості є юридичними документами, які є актами застосування норм права, індивідуальними приписами (індивідуальними нормами), адресованими певним суб'єктам і призначені для вирішення окремих або конкретних юридичних справ, засвідчення тих чи інших юридичних фактів не містять норм права і не вносять безпосередньо змін до законодавства (правила, положення, статuti, які складаються з декларацій, відозв, закликів тощо).

По-сьоме, нормативно-правові акти суб'єктів муніципальної правотворчості є диспозитивними за своєю природою, оскільки в них містяться правила поведінки, що дозволяють учасникам правових відносин, які вона (норма) регулює, обирати певний варіант поведінки з обов'язковим

урахуванням особливостей життєвої ситуації в кожному окремому випадку. Проте в будь-якому випадку ця норма перебуває під охороною держави. Застосування диспозитивності дозволяє здійснювати суб'єктивні права (набувати, реалізовувати або розпоряджатися ними) на свій розсуд у межах закону.

8. Зазначено, що з урахуванням предмета дослідження доцільним є виділення трьох груп принципів муніципальної правотворчості.

Перша група принципів правотворчості ґрунтується на основоположних та загальних принципах (принципи *верховенства права, законності гласності, відкритості та прозорості, науковості*).

До другої групи принципів муніципальної правотворчості слід віднести ті, що відображають основні принципи місцевого самоврядування. Це принципи *субсидіарності, професійної спроможності; представництва та участі; підконтрольності та відповідальності органів/осіб муніципальної влади за свої дії та рішення; суспільного діалогу; сталого розвитку та орієнтації на довгоочікувані результати; раціонального управління фінансами; добросовісності та етичної поведінки*.

До третьої групи належать спеціальні принципи муніципальної правотворчості: *принцип ефективності та результативності; принцип інноваційності та відкритості до змін; принцип техніко-юридичного вдосконалення*.

9. Виокремлено п'ять основних етапів генезису становлення та розвитку муніципальної правотворчості на території України:

1-й етап (від найдавніших часів до XV ст.) – заснування муніципальної правотворчості на організаційних формах діяльності самоврядних органів із застосуванням переважно звичаєвого права;

2-й етап (XVI-XVII ст.) – формування та розвиток нормативної регламентації організаційних форм роботи органів самоврядування;

3-й етап (XVIII-початок XX ст.) – період активного впровадження регламентів та процедур діяльності представницьких органів місцевого самоврядування як складової загальної тенденції до поступової демократизації управлінських процесів у суспільстві, розвитку муніципальної правотворчості;

4-й етап (початок XX ст. – кінець XX ст.) – радянський період регулювання організаційних форм діяльності місцевих органів влади, що позначився послабленням розвитку дієвої муніципальної правотворчості на фоні забезпечення централізації управління у процесі розбудови соціалістичної держави;

5-й етап (кінець XX ст. – донині) – етап критичного переосмислення та розвитку правового регулювання муніципальної правотворчості, пов'язаний із адміністративною реформою, процесом створення нових територіальних громад, фактичної передачі їм повноважень для підвищення їх ефективності у процесі вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальних громад. Зазначений процес покликаний розбудувати сучасну європейську модель місцевого самоврядування та підвищити якість життя громадян.

9. Запропоновано на фоні трирівневої системи адміністративно-територіального устрою – *громада* (базовий рівень), *повіт* (субрегіональний рівень), *область* (області та Автономна Республіка Крим) розглянути можливість запровадження у ст. 140 Змін до Конституції наступної суб'єктно-понятійної конструкції місцевого самоврядування: а) жителі громади, що безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішують питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Жителі громади здійснюють місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом; б) ради громади, що є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, наділеними повноваженнями; в) муніципалітети - виконавчі органи ради громади.

10. Встановлено, що *партисипативна муніципальна правотворчість* – це діяльність органів місцевого самоврядування щодо створення в передбачений законом спосіб нормативно-правових актів на засадах участі громадян.

Під формами партисипативної демократії (демократії участі) розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. Партисипативна демократія може мати безпосередні та опосередковані форми. До форм безпосередньої партисипативної демократії належать: місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення. Безпосередня форма партисипативна демократія має особливість, пов'язану з прямим вільним волевиявленням народу, що обов'язково завершується правотворчістю як необхідною умовою реалізації народної волі представників територіальної громади.

До опосередкованих форм партисипативної демократії належать: загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми. Головною відмінністю діяльності опосередкованої форми партисипативної демократії є те, що вона може мати наслідком правотворчість.

11. Запропоновано проведення реформи партисипативної демократії в Україні, що включатиме два етапи:

I етап – розвиток партисипативної демократії в Україні на локальному рівні. Зазначений етап включає розробку та затвердження на локальному рівні у всіх без винятку територіальних громадах статуту територіальної громади та положень про окремі форми партисипативної демократії, які можуть бути оформлені як додатки до статуту територіальної громади.

II етап – розробка та прийняття Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу. На нашу думку, необхідно провести кодифікацію нормативних актів, пов'язаних із формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Систематизація цих актів,

здійснена шляхом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних джерелах права, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт здатна системно і вичерпно врегулювати форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Розробка такого кодексу може стати новим суспільним договором між українською владою та громадою, на основі якого забезпечуватиметься сталий розвиток територій, національних інтересів.

Кодекс безпосередньої правотворчості українського народу може мати наступну структуру: загальні положення, форми безпосередньої партисипативної демократії (місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення); опосередковані форми партисипативної демократії (загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми).

12. Обґрунтовується, що система місцевого самоврядування на сьогодні не повністю задовольняє потреби суспільства, а саме не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав. Однією із основних проблем щодо забезпечення належного рівня правопорядку в Україні є недостатнє розуміння ролі та значення правотворчої діяльності як однієї із правових форм діяльності держави та органів місцевого самоврядування (у взаємодії з інститутом громадянського суспільства) в механізмі правового регулювання суспільних відносин. Для вирішення цієї проблеми пропонується розробити інтегративну концепцію удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості), яка виходить із необхідності впровадження європейських принципів публічної адміністрації, насамперед децентралізації влади та парадигми застосування публічно-сервісного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Abers R. 1998. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory
2. Adrian Ch. State and local government. 3-d ed. N. Y.: McGraw Hill, 1978. 600 p.
3. Aitken B. J., Harrison A. E. 1999. Do domestic firms benefit from foreign direct investment? Evidence from Venezuela. *The American Economic Review*, Vol. 89, Issue 3. pp. 605-618.
4. Atkinson Hugh, Wilks-Heeg Stuart. *British Local Government: the end of an era*. Sheffield Hallam University, 2006. P.145-147.
5. Avritzter L. 2006. New public spheres in Brazil: Local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30.3.
6. Baiocchi G. 2001. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics and Society*, No. 29 (1). pp. 43-72.
7. Bassoli M. 2010. Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. In *International Journal of Urban and Regional Research*. DOI:10.1111/j.1468-2427.2011.01023.x.
8. Baudelle G., Guy C. The Peripheral Areas of Western Europe and EU Regional Policy: Prospective Scenarios / International Conference “Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality”, 15–16 April 2004. University of Angers, France. 15 p.
9. Clayton T. J. *Public Participation in Public Decisions*. Jossey Bass Publishers: Canada, 1995. 154p.
10. Code of Good Practice in Electoral Matters: Venice Commission Adopted Guidelines and Draft Explanatory Report. URL:

[http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-e.asp)(дата звернення: 20.12.2021).

11. Codegeneral des collectivites territoriales (Общий Кодекс территориальных общин). URL: <http://www.legifrance.gouv.fr>. (дата звернення: 20.12.2021).

12. Commission Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local Authorities (88/487/EEC) URL: http://www.ena.lu/commission_decision(дата звернення: 20.12.2021).

13. Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community URL: <http://europa.eu/eur-lex/>.(дата звернення: 20.12.2021).

14. Constitution de la France du 4 octobre 1958/ Memento des institutitons politiques francaises. Emmanuel Vital-Durand. 5e edition. Hachette Livre, 2007. P. 134-156.

15. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/144.htm>(датазвернення: 20.12.2021).

16. Cooperatives and Community Benefit Societies Act 2003 URL: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/>(дата звернення: 20.12.2021).

17. Croatia. Zakonolokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001. URL: <http://www.izbori-hr.info/> (дата звернення: 20.12.2021).

18. Czyzewski Krzysztof. The Idea of a Border in the European Tradition//Regional Contact. 1995. №10.P. 120-128.

19. Deas I. Reinventing the Metropolitan Region: Experiences of Scalar Conflict in Manchester.Rescaling the State in Europe and North America / Harding A. (ed.). Oxford: Blackwell, 2004. 24 p.

20. Decentralization: Experiments and Reforms.Edited by Tamas M. Horvath. Budapest: OSI/LGI, 2000. 424 p.

21. Declaration of residence place, URL: <https://www.pmlp.gov.lv/en/home/services/declaraton-of-residence-place/>(дата звернення: 20.02.2022).
22. Duminica Ramona The Relationship between the Law, Legal Norm, Legal Order and Normativity in Postmodern Society URL: [// PO_September2014_1_21to35.pdf](http://PO_September2014_1_21to35.pdf) (postmodernopenings.com) (дата звернення: 25.08.2021).
23. English Oxford living Dictionaries URL: [// https://en.oxforddictionaries.com/definition/lawmaking](https://en.oxforddictionaries.com/definition/lawmaking) (дата звернення: 25.08.2021)
24. European Charter for Regional/ Spatial Planning (Torremolinos Charter). URL: http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/.(дата звернення: 20.12.2021).
25. European Regional Planning Strategy, CEMAT, Strasburg, 1988 URL: http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/cemat/Presentation/(датазвернення: 20.12.2021).
26. Federal Act on Registration of 3 May 2013, URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bmg/englisch_bmg.html#p0015(дата звернення: 20.02.2022).
27. Governance for sustainable human development [Electronic resource] : a UNDP policy document / *United Nations Development Programme*. 1997. January. URL: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>. (дата звернення: 25.08.2021).
28. Hart M. Convergence, Cohesion and Regionalism: contradictory trends in the new Europe In: *Modern Europe*. London, 1998. P.164–185.
29. Hartz-Karp J. 2012. Laying the Groundwork for Participatory Budgeting – Developing a Deliberative Community and Collaborative Governance: Greater Geraldton, Western Australia. *Journal of Public Deliberation*. Vol. 8 , Issue 2.
30. Hudson R. Global Production Systems and European Integration: De-regionalizing, Reregionalizing and Re-scaling Production Systems in Europe //

Remaking the global economy. URL: www.dur.ac.uk/; www.citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/. (дата звернення: 20.12.2021).

31. Irina Aristova, Svitlana Zapara, Oleh Rohovenko, Nataliia Serohina, Liudmyla Matviienko, Sandeep Kumar Gupta. Some Aspects of Legal Regulation of Administrative Procedures in Ukraine and the European Union: Theory and Realities. (2021). *Ad Alta: Journal of Interdisciplinary Research. Special Issue №: 11/02/XXI*. P. 6-11.

32. Itrich-Drabarek J. Samorzadowa sluzba cywilna w Polsce – fakty i mity. URL: <http://usc.gov.pl/usc/redirect.jsp?place=galleryStats&id=1880>. (дата звернення: 10.12.2021).

33. Klaus Meberschmidt, A. Daniel Oliver-Lalana Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court / Springer International publishing Switzerland, 2016. - 412 c. URL: <https://goo.gl/sKaHc9>(дата звернення: 20.12.2021).

34. Kopaliński W. Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych. URL : www.slownik-online.pl/ (дата звернення: 20.12.2021).

35. Lawmaking definition and meaning. Collins English Dictionary. URL: www.collinsdictionary.com. (дата звернення: 25.06.2020).

36. Lithuania. Law on Elections to Local Government Councils passed 7 July 1994. URL: <http://www.litlex.lt/Litlex/>(дата звернення: 20.12.2021).

37. Model City Charter, Eighth Edition, Second Printing, 2011. URL: [Model-City-Charter.pdf \(nationalcivicleague.org\)](http://nationalcivicleague.org)(дата звернення: 25.01.2022).

38. Moving House in Belgium. URL: <https://www.angloinfo.com/how-to/belgium/housing/moving-house#municipality>(дата звернення: 20.02.2022).

39. Narodowa strategiaspojnosci 2007-2013. URL: http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf.pdf (дата звернення: 20.12.2021).

40. Norton A. An International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Aldershot: Edward Elgar, 1994. 87. p.

41. Oleh V. Rohovenko, Irina V. Aristova, Svitlana I. Zapara, Alyona M. Klochko, Marina Yu. Kuznetsova, Anatoliy M. Kulish The Role of Local Self-Government Authorities in Implementing the National Policy of the Information Society Development in Ukraine: Conceptual, Organisational and Legal Aspects. *International Journal of Applied Business and Economic Research*, ISSN : 0972-7302. 2017. № 22. С. 1-9.

42. Ostrow A. Dual Resident Voting: Traditional Disenfranchisement and Prospects for Change, 102 Colum. L. Rev. 1954 (2002). URL: https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/faculty_scholarship/746(дата звернення: 20.02.2022).

43. Oates W.E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization, IFIR Working Paper Series, 2006. № 5 URL: http://www.ifigr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf. (дата звернення: 10.12.2021).

44. Participatory budgeting values, principles and standarts, The Participatory Budgeting Unit, 2008, p.4

45. Pirvulescu Christian. Local public administration in Romania. URL: <http://unpanun.org/intradoc/>(датазвернення: 20.12.2021).

46. Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, No. 26 (4). pp. 511–537.

47. Priyantha W. Mudalige The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery. *European Scientific Journal*. May 2019. edition Vol.15, No.14 p. 115-135.

48. Recommendation Rec.(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life.URL: <http://www.odpm.gov.uk/>(дата звернення: 20.12.2021).

49. Recommendation 228 (2007) Draft Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government.URL: <https://wcd.coe.int/>(дата звернення: 20.12.2021).

50. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). *Special edition in Czech Chapter 14*.Volume 01. 21.6.2003.P. 196 – 238. (дата звернення: 20.12.2021).

51. Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Regional Development Fund. *Official Journal of the European Communities*.13.8.1999. L 213.(дата звернення: 20.12.2021).

52. Rohovenko O. V. The importance of the principle of "rule of law" in the normative activities of municipal authorities. *Science and Education a New Dimension*, 2017. September 2017. URL: <http://scaspee.com/all-materials/the-importance-of-the-principle-of-rule-of-law-in-the-normative-activities-of-municipal-authorities-o-v-rohovenko> P.36-39 (дата звернення: 20.01.2022).

53. Rohovenko O.V., Zapara S.I., Melnik N. M., Cramar R.I. The current status of the local self-government reform in Ukraine: preliminary conclusions and outlook. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, Volume VIII, Spring, 1(23): P. 178 – 185.

54. Rosenbloom David. Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector.New York;George Washington University, 1989. 516 p.

55. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 2003. 38(3). P.32-56.

56. Sintomer Y., Herzberg C., Rocke A. 2008. Participatory budgeting in Europe: Potential and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*. March, Vol. 32.1.

57. Smith, L. D. *FAO Agricultural Policy and Economic Development Series, Reform and Decentralization of Agricultural Services: A Policy Framework*. Rome: Agriculture and Economic Development Analysis Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2001. URL: <https://www.fao.org/3/Y2006E/y2006e00.htm>(дата звернення: 04.12.2022).

58. Subsidiarity. EU Glossary URL: <http://europe.eu.int/scadplus/glossary/>; <http://mis.ueplac.kiev.ua/ua/tools/>(дата звернення: 20.12.2021).

59. Svitlana I. Zapara, Alyona M. Klochko, Oleh V. Rohovenko, Nataliia V. Volchenko and Nataliia V. Klietsova. “ PARTICIPATORY BUDGET AS A TOOL FOR LOCAL COMMUNITY DEVELOPMENT IN UKRAINE “*International Journal of Management (IJM)*, Volume 11, Issue 6, June 2020, pp. 16–25.

60. Svitlana I. Zapara, Oleh Rohovenko, Olena Tischenko, Maryna Kuznetsova and Natalia Bondar “PROBLEMS OF THE EXERCISE OF POWERS BY UNIFIED TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER THE DECENTRALIZATION PROCESS IN UKRAINE” “*International Journal of Management (IJM)*, Volume 11, Issue 7, July 2020, pp. 327–337.

61. Svitlana Zapara, Oleh Rohovenko Participatory Budget as a Tool for Local Community Development in Ukraine (Польша). *Finance and Management Journal of the Faculty of Economic Sciences University of Warmia and Mazury in Olsztyn, POLAND 2017 Volume 2(1). -P.26-41.* http://www.uwm.edu.pl/wne/podstrony/fm/files/FMJ_2017_v2n1.pdf

62. Svitlana Zapara, Oleh Rohovenko Participatory Budget as a Tool for Local Community Development in Ukraine. *Finance and Management Journal of the*

Faculty of Economic Sciences University of Warmia and Mazury in Olsztyn, POLAND
2017 Volume 2(1). P.26-41.

63. The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions / ed. Bogdanor V. Oxford : Blackwell. XVI, 667 p.

64. The Constitution of Belgium. URL: http://www.fedCparl.be/constitution_uk.html (дата звернення: 25.08.2021).

65. The Constitution of Belgium. URL: http://www.fedCparl.be/constitution_uk.html (дата звернення: 20.01.2022).

66. The constitution of the Netherlands. URL: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html (дата звернення: 20.01.2022).

67. The constitution of the Netherlands. URL: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html (дата звернення: 25.08.2021).

68. The Constitution of the Republic of Latvia. URL: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (дата звернення: 20.01.2022).

69. The Constitution of the Republic of Latvia. URL: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (дата звернення: 20.06.2021).

70. The European Declaration of Urban Rights. – SCLRA, 1992. URL: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8462>. (дата звернення: 20.12.2021).

71. The role of the regions in implementing the Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent – Committee on sustainable development of the Chamber of Regions, Strasbourg, FEDRE. URL: <http://www.fedre.org/> (дата звернення: 20.12.2021).

72. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. URL: <http://www.coe.int> (дата звернення: 20.12.2021).

73. Ukrainawdrodze do Unii Europejskiej // «Регіональна та структурна політика Євросоюзу». URL: www.ukie.gov.pl. (дата звернення: 20.12.2021).

74. Valkadinova V. THE MUNICIPAL COUNCILS' RULEMAKING IN TERMS OF BULGARIA'S MEMBERSHIP IN THE EU. International Conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION Vol. XXII No 2 2016. С. 384-388. URL: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/kbo.2016.22.issue-2/kbo-2016-0066/kbo-2016-0066.pdf>(дата звернення: 25.08.2021).

75. Werner Vandenbruwaene The Legal Enforcement Of The Principle Of Subsidiarity/ Paper for Workshop 17 on Federalism, Community Identity and Distributive Justice. URL: <https://www.jus.uio.no/english/research/news%2Dand%2Devents/events/conferences/2014/wccl%2Dcmdc/wccl/papers/ws17/w17%2Dvandenbruwaene.pdf>(дата звернення: 25.08.2021).

76. What is Decentralization?*Contributor: World BankAuthor: Decentralization Thematic Team Contact: Jennie Litvack.* URL: www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html (дата звернення: 10.12.2021).

77. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: питання конституційної модернізації: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2013. 391 с.

78. Абдулаєв М.І. Теорія держави і права: підручник для вузів. СПб.: 2003. 379 с.

79. Авер'янов В.Б., Грицьак І.А., Демченко С.Ф., та ін. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти: монографія. К.: «Преса України», 2010. 632 с.

80. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія. І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда, О. М. Стойка, О. Г. Кучабський, В. А. Явір. За ред. І. О. Кресіної. К.: Логос, 2009. 480 с.

81. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. Львів, 2016. 264 с.
82. Алексєєв С.С. Загальна теорія права. Т. 1, 1981. 361 с.
83. Алюшин А. Л. Гарольд Ласуел про природу політичної реальності URL: <https://www.hse.ru/data/2010/04/22/1216658132/Алюшин.%20Ласуэлл%20о%20пол.%20реальности.%20Полис%205-06.pdf>. (дата звернення: 10.12.2021).
84. Андрєєв А. В. Основи регіональної економіки: навчальний посібник, 2008. 334 с.
85. Андрєєв А. В. Регіональна економіка: навч. для ВНЗ: Стандарт третього покоління, 2012. 464 с.
86. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в Україні : автореф. дис. д-ра політ. наук : 23.00.02. Київ, 1998. 40 с.
87. Андрушко В. К. та ін. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування/ В. К. Андрушко, В. М. Баранчук, В. М. Бодрухін та ін.; ред.: О. Ю. Оболенський; Хмельниц. ін-т регіон. упр. та права. Хмельницький : Поділля, 1999. 567 с.
88. Андрущенко В. Л. Податкові системи зарубіжних країн : навч. посіб. Київ : Комп'ютер прес, 2004. 300 с.
89. Аристотель. Твори: У 4-х т. Т.4/Пер. з давньогрец.; заг. ред. А. І. Доватура: Думка, 1983. 830 с.
90. Арістова І. В. Наука інформаційне право на новому етапі розвитку інформаційного суспільства. Правова інформатика. 2011. № 1. с. 3-11. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/11aivris.pdf>.
91. Баймуратов М.О. Роль магдебурзького права у розвитку міст на українських землях у період Першої Речі Посполитої. Михайло Баймуратов:

право як буття вченого: зб. наук. пр. до 55-річчя проф. М. О. Баймуратова. К., 2009. С. 56–66.

92. Баймуратов М. О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні.: Монографія. Одеса: Юридична література, 2003. 248 с.

93. Баймуратов М.А. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування. Одеса: АТ БАХВА, 1996. 314 с.

94. Балтаг Д. Загальна теорія права. Курс лекцій. Кишинів: Centrul Editorial ULIM, 2009. 395 с.

95. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2006. 221 с.

96. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 39 с.

97. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. Ред. М. О. Баймуратов. К.: Видавництво “Юридична думка”, 2010. 656 с.

98. Бедрій Р.Б. Еволюція місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Студії з права, адміністрації та управління Університету Казимира Великого в Бидгощі. Бидгосько-Львівський випуск. Право-Місьцеве самоврядування-Економіка*. Бидгощ. 2016. С.227-237. URL: <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3805/The%20Evolution%20of%20Local%20Government%20in%20Ukraine%20and%20Poland%20A%20Comparative%20Analysis.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 25.08.2021).

99. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова ; за заг. ред. Т.М. Безверхнюк. О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.

100. Безгін В. Проєкт закону про місцеві держадміністрації - баланс, який ми знайшли з місцевим самоврядуванням. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14166>(дата звернення: 04.01.2022).

101. Битяк Ю. П., Данильян О. Г., Дзьобань О. П. та ін. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія. Х. : Право, 2010. 384 с.

102. Бікулов Д. Т. Формування ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.04. Запоріжжя. 2016, 436 с.

103. Богданова Н.А. Система науки конституційного права, 2001. 256 с.

104. Бойко О. Що таке реформа субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою в Україні URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12415>(дата звернення: 20.07.2021).

105. Болдирєв С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 Харків, 2003. 20 с.

106. Бранский В.П. Теоретические основания социальной синергетики URL: http://bigc.ru/publications/other/concepts/theoretical_footing_of_synergetik.php(дата звернення: 25.08.2021).

107. Бужор В., Бужор Т. Загальна теорія правничий та держави. Курс лекцій, 2003. 182 с.

108. Бюджети Об'єднаних територіальних громад. Рейтинг за 9 місяців 2019 року URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11877> (дата звернення: 20.07.2019).

109. Ведерніков Ю. А., Папірна А.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с.

110. Веліхов Л. Основи міського господарства URL: <https://flatik.ru/1-osnovi-gorodskogo-hozyajstva-l-a-velihov-index-12>(дата звернення: 20.07.2019).

111. Верховенство права: світові та європейські стандарти : зб. док. /передмова Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. К. : Парлам. Вид-во, 2015. 560 с.

112. Верховна Рада України: Електронні петиції URL: <https://itd.rada.gov.ua/petitions/List?aname=published&sname>. (дата звернення: 20.07.2019).

113. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>(дата звернення: 20.02.2022).

114. Висновок Головного науково-експертного управління на Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355(дата звернення: 20.01.2022).

115. Висновок Головного науково-експертного управління на Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 20.01.2022).

116. Висновок Комітету з питань правової політики Верховної ради України від 6 квітня 2011 року (протокол № 63) URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/XF5PT00Q.html (дата звернення: 20.12.2021).

117. Вінницька міська рада. Електронні петиції URL: Електронні петиції - Електронні петиції (vmr.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

118. Вінницька обласна рада. URL: Електронні петиції, на які триває збір підписів (vinrada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

119. Віталій Кличко та голови більшості депутатських фракцій Київради звернулись до Президента України щодо накладання вето на законопроект

№ 5655 про реформування сфери містобудівної діяльності. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/vitaliy-klychko-ta-golovy-bilshosti-deputatskyh-frakciy-kyuyivrady-zvernulyys-do-prezydenta> (дата звернення: 20.11.2022).

120. Володимирський-Буданов М. Ф. Огляд історії руського права: Фенікс, 1995. 640 с.

121. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 240 с.

122. Волков В.М. Методи та методологія культурних процесів URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/postmodern-i-ego-osnovnye-harakteristiki/viewer>(дата звернення: 20.06.2021).

123. Волошин Ю.О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії і практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Маріуполь, 2010. 513с.

124. Ворона П.В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні: дис. ... докт. наукз держ. управл. : 25.00.04. Київ, 2013.478с.

125. Воронов Н.П. Нормотворча діяльність місцевих рад депутатів трудящих: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Харків, 1970. 24 с.

126. Всесвітня декларація місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 р.URL: http://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya_deklaratsiya_mistseвого_samovr_yaduvannya (дата звернення: 25.08.2021).

127. Вютріх М.У чому причина успіху Швейцарії? URL: <http://terhromady.info/international/schweiz-erfolg/> (дата звернення: 20.06.2021).

128. Галіахметов І. А. Муніципальне право України: методологія становлення та розвитку : монографія. К.: КНЕУ, 2016. 343 с.

129. Гарькавий І.Б. Моделювання процесів управління сферою містообслуговування органами місцевого самоврядування: дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.04. Київ, 2015. 430с.

130. Гетьман Є.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015. 415 с.

131. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937>. (дата звернення: 10.12.2021).

132. Гнейст Р. Історія державних установ Англії. перекл. з німецької під. ред.: Венгеров С.А., 1885. 876 с. URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003599018#?page=4>(дата звернення: 20.07.2019).

133. Голубєва Т. Г. Теоретичні засади розробки перспективної моделі місцевого самоврядування. Серія 3: Суспільні науки. 2010. Т.77. №2. С.29-37.

134. Горащенко О.М. Роль інституту глави держави у становленні та формуванні місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02. Київ, 2016. 205 с.

135. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13.Одеса, 2002. 18 с.

136. Григор'єв В. Шляхи становлення та конституційного закріплення принципу поділу державної влади та місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2001. №1. С.84-88.

137. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності. *Вісник УАДУ при Президентові України*. 1996. № 1. С. 58–61.

138. Грищук М.В. Нариси історії місцевого самоврядування України. Нац. ун-т “Острозька академія”. Острог, 2003. 159 с.

139. Грובהва В. П. Щодо системи місцевого самоврядування: проблеми методології. *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова*. 2012. Т. 17, вип. 7. С. 49-56.
140. Грובהва В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2013. 415с.
141. Громадська експертна доповідь: Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії. Доповідь підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID “РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво”, що виконується Фондом Східна Європа Київ, 2016. URL: pdfjoiner.pdf (parlament.org.ua)(дата звернення: 20.07.2019).
142. Гусарев С. Д. , Олійник А. Ю. , Слюсаренко О. Л. Теорія права і держави: Навчальний посібник. К.: Всеукраїнська асоціація видавців “правова єдність”: 2008. 270 с.
143. Данильян О.Г., Дзьобань О.П. Організація та методологія наукових досліджень : навч. посіб. Харків : Право, 2017. 448 с.
144. Декларація про засади місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності від 29 жовтня 1994 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_323#Text(дата звернення: 20.07.2019).
145. Декларація про державний суверенітет України *Відомості Верховної Ради УРСР*, 1990, № 31, ст.429. URL: [//https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text)(дата звернення: 25.08.2021).
146. Декларація про регіоналізм в Європі, прийнята Асамблеєю європейських регіонів 4 грудня 1996 року. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз мов / Заг. ред. В.Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

147. Дерев'янка С.М. Поняття «місцевий референдум» у новітній українській політико-правовій думці. *Наукові праці. Політологія. Випуск 170.* Том 182. С. 128-132.

148. Державна міграційна служба: в Україні офіційно живе майже 400 тисяч іноземців URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-inozemci-v-ukrayini/30200838.html>(дата звернення: 20.02.2022).

149. Децентралізація дає можливості: офіційний портал «Децентралізація» URL: Децентралізація дає можливості (decentralization.gov.ua) (дата звернення: 25.08.2021).

150. Джунусова Д. А. Порівняльний аналіз понять нормотворчості та правотворчості у діяльності органів місцевого самоврядування. *Наука без кордонів.* 2017. №5 (10). С. 67-71. URL:https://elibrary.ru/download/elibrary_29318988_31935250.pdf (дата звернення: 20.07.2019).

151. Дідич Т.О. Правотворчість держави та протидія корупції в сучасних умовах. 2012. № 8. С. 69-74.

152. Дніпропетровська обласна рада. Електронні петиції URL: Електронні петиції | Дніпропетровська обласна рада (dp.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

153. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16.11.2009, URL: [hps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946) (дата звернення: 20.02.2022).

154. Додаток до Гельсинської декларації регіонального самоврядування, прийнятій на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування 28 червня 2002 року. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз мов / Заг. ред. В.Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

155. Долежан В.В. Місцеве самоврядування в Україні як соціально-правовий феномен. *Любомль в історії України і Волині*. Луцьк, 2003. С. 100–109.

156. Драгоманов М. «Переднє слово до громади» про державну організацію URL: <http://www.ditext.com/rudnytsky/essays/first-political.html> (дата звернення: 20.06.2021).

157. Дрейшев Б. В. Правотворчість та правове регулювання. *Правознавство*. 1985. №1. С. 31-39.

158. Європейська хартія міст URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1303089&Site=COE&direct=true> (дата звернення: 20.07.2019).

159. Експерти розробили нову модель реєстрації місця проживання, URL: https://org.zmina.info/event/eksperty-rozrobyly-novu-model-reyestracziyi-misczya-prozhyvannya/?clid=IwAR1cS93x9W3-gmP0ET5T11Kd9_huEo3s (дата звернення: 20.02.2022).

160. Електронні петиції до Київської міської ради. URL: <https://petition.kyivcity.gov.ua/> (дата звернення: 20.06.2021).

161. Електронні петиції, на які триває збір підписів URL: (vinrada.gov.ua) (дата звернення: 20.01.2022).

162. Електронні петиції. Вінницька міська рада. URL: Електронні петиції (vmr.gov.ua) (дата звернення: 20.01.2022).

163. Електронні петиції. Дніпропетровська обласна рада URL: (dp.gov.ua) (дата звернення: 20.01.2022).

164. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 712 с.

165. Європейська хартія місцевого самоврядування прийнята 15 жовтня 1985 року в м. Страсбург URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 25.08.2021).

166. Євтушенко О.Н. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства: [монографія] URL: https://otherreferats.allbest.ru/political/00583500_1.html (дата звернення: 20.06.2021).

167. Євтушенко О.Н. Державницька й громадівська концепції місцевого самоврядування в російській політичній думці другої половини XIX століття. *Наукові праці: Науково-методичний журнал*. Вип. 170. Т.182. Політологія. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. С. 107.

168. Єдина система місцевих петицій. URL: <https://petition.e-dem.ua> (дата звернення: 20.06.2021).

169. Єдиний державний реєстр нормативних актів: Офіційний сайт URL: <https://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/wpage/RnaAbout?OpenDocument> (дата звернення: 04.01.2022).

170. Єрмолаєв А. та ін. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні. *Нова Україна інститут стратегічних досліджень*. 2015 URL: <http://newukraineinstitute.org/media/news/528/file/DDecentral-15-1.pdf>. (дата звернення: 10.12.2021).

171. Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження) X. : Право, 2005. 272 с.

172. Заблоцький В.В. Генеза дежавотворчих конструктив системи місцевого самоврядування: автореф. дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.04. Запоріжжя, 2013. 424 с.

173. Загальна декларація прав людини
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 10.12.2021).

174. Загальна теорія держави і права: (Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів) / М. В. Цвік, О.В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Петришина. Харків: Право, 2010. 584 с.

175. Загальна теорія держави і право: навч. посіб. / А. М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. Вид. К.: Юрінком Інтер, 2001. 320 с.

176. Загальна теорія права : підручник / О.В. Петришин, Д.В. Лук'янов, С.І. Максимов, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2020. 568 с.

177. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2015. 392 с.

178. Задорожня Г.В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 225 с.

179. Заєць А. Доктрина верховенства права (theruleof law). Верховенство права: світові та європейські стандарти : зб. док. /передмова Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. К., Парлам. вид-во, 2015. 560 с.

180. Закон про референдум: Нюанси і правові прогалини | Лабораторія законодавчих ініціатив (parlament.org.ua)URL: <https://parlament.org.ua/2021/01/29/zakon-pro-referendum-pnuansi-i-pravovi-progalini/>(дата звернення: 20.06.2021).

181. Заморська Л.І. Відносно визначені норми права: поняття, структура, функції : Монографія / За заг. редакцією д.ю. н., професора А.А. Козловського. Чернівці: Технодрук, 2010. 168 с.

182. Запара С.І. Реалізація принципу верховенства права як чинник стабілізації соціалізації соціально-трудоких відносин у суспільстві. *Scientific letters academic society of Michal Baludansky*.2013. №4. С.171-176.

183. Запара С.І., Роговенко О.В. Публічне адміністрування надання державної допомоги суб'єктам господарювання органами місцевого самоврядування. (2020). *Наукові записки. Серія: Право. Scientific notes. Series: Law. Випуск 8. Спецвипуск*. С. 187-192.

184. Запит на інформацію щодо Генерального плану м. Луцька по якому будуть проводитися громадські обговорення 24.09.2020 URL: Офіційний сайт Луцької міської ради (lutskrada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

185. Звіт про результати дослідження успішності об'єднання територіальних громад URL: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/decentralization_report_2017.pdf(дата звернення: 20.06.2021).

186. Зелена книга системи реєстрації місця проживання для уряду України. – Київ, 2019. – 132 с., URL: <https://org.zmina.info/content/uploads/sites/2/2019/12/ZMINA-Green-Paper-UKR-for-web.pdf>(дата звернення: 20.02.2022).

187. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади 29.11.2021 URL: [42960.pdf \(rada.gov.ua\)](https://rada.gov.ua/42960.pdf)(дата звернення: 10.12.2021).

188. Зубко Г. ГРОМАДна реформа: що дала децентралізація. *Економічна правда* URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/>(дата звернення: 20.06.2021).

189. Інструменти локальної демократії. Результати дослідження, URL: <https://www.hubs.org.ua/docs/instrumenty-lokalnoi-demokrai-rezultaty-doslidzhennia/7822>(дата звернення: 20.02.2022).
190. Історія вчень про державу і право : підручник / за ред. проф. Г. Демиденка, проф. О. Петришина. Х. : Право, 2009. 256 с.
191. Кіселичник В. Про надання українським містам у XIV–XVII ст. Магдебурзького права. *Право України*. 1996. № 9. С. 82–85.
192. Кіселичник В. Про надання українським містам у XIV–XVII ст. Магдебурзького права. *Право України*. 1996. № 9. С. 82-85.
193. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: Монографія. Вінниця, ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. 426 с.
194. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування (міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку): автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2013. 474 с.
195. Касич А.О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск № 13. С. 71-77.
196. Кельман М. С. , Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. К.: Кондор, 2006. 477 с.
197. Керімов Д. А. Конституція СРСР та розвиток політико-правової теорії: Думка, 1979. 244 с.
198. Керімов Д. А. Філософські підстави політико-правових досліджень: Думка, 1986. 332 с.
199. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, схвалені Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-parciraon-in-polical-decision-making/168076e135>(дата звернення: 20.02.2022).

200. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні. *Право України*. 2001. № 6. С. 99-101.
201. Клименко М.М. Сутність та зміст адміністративно-правової реформи в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 237с.
202. Ковальський В.С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.
203. Ковач І. П. Регіональна політика та її інституції в Угорщині. *Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів/* За ред. С. Максименка. К.: Міленіум, 2001. С. 152 – 153.
204. Ковачов, Д. А. Механізм правотворчості соціалістичної держави: питання теорії: Юрид. літ., 1977. 112 с.
205. Когут І. Специфіка розвитку і функціонування публічної влади у Львові в Австрійську добу. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2008. Вип. 14/15. С. 215–223.
206. Кодекс належної практики щодо референдумів CDL-AD (2007) URL: 008rev-corr URL: (дата звернення: 20.01.2022).
207. Козюра І.В. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Канаді: досвід для України: дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.04. Київ, 2013. 447 с.
208. Колесников О., Калашнікова О., Сергійчук В. Аналітична записка «Правовий статус жителів/членів територіальних громад проблеми законодавчого врегулювання URL: https://drive.google.com/file/d/1rYegtPuMdoQUgZNSLzMLhullx5Vo2_ww/view(дата звернення: 20.06.2021).
209. Колтун В.С. Темпоральна парадигма діяльності органів місцевого самоврядування: дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.04. Київ, 2015. 455 с.
210. Комунальне право України: навчальний посібник. В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, І.С. Шебетун, Н.А. Захарченко та ін. Донецьк: ДонГУ, 2012. 280 с.

211. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 (дата звернення: 20.02.2022).

212. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

213. Концептуальні підходи до визначення поняття й змісту місцевого самоврядування. Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні: збірник статей та тез наукових повідомлень за матеріалами наукової конференції, Харків, 23 жовтня. 2017. С. 126-133.

214. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333 URL: <https://goo.gl/mmLHnY> (дата звернення: 20.06.2021).

215. Кормич А.І. Історія вчень про державу і право. Навч. посібник. К. : Правова єдність, 2009. 312 с.

216. Корнієнко М.І. Основи муніципального права України: Навч. посіб.. К., 2000. 453 с.

217. Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2015. 38 с.

218. Костакі Г., Бутуча Є. Правотворчість та нормотворчість: сутність та співвідношення понять. *Закон та життя*. 2013. № 7. С. 6-10.

219. Костенніков М.В. Порядок розроблення та прийняття правових актів органів внутрішніх справ: навч. посібник, 2001. 124 с.

220. Костенок І.В. Соціокультурні складові державного механізму сприяння інституціоналізації місцевого самоврядування: автореф. дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.02. Донецьк, 2013. 391 с.

221. Кравець А. Місцеве самоврядування в Україні через призму історичного минулого і сьогодення. *Проблеми реформування державного управління*. К., 2000. С. 171–192.
222. Кравченко В. В., Пітцик. М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2003. 672 с.
223. Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія К. : НАДУ, 2008. 296 с.
224. Кравченко Т.А. Формування системи місцевого самоврядування в сільській місцевості: дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.04. Запоріжжя, 2013. 410с.
225. Кравчук С.Й. Основи теорії держави и права: навч. посібник. Хмельницький : ХНУ, 2016. 191 с.
226. Кресін О. В. Становлення теоретичних засад порівняльно-правових досліджень у другій половині XVIII– першій третині XIX століття: компаративна концептуалізація: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Видавництво “Логос”, 2017. 680 с.
227. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. К.: МАУП, 2004. 432 с.
228. Куліченко В. В. Методологічні проблеми права (Досвід філософська-антропологічного дослідження): монографія. Херсон: Видавець Грінь Д. С., 2015. 296 с.
229. Курусь Т. В. Теоретико-правові засади нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у їх взаємодії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2016. 241 с.
230. Лавренчук А. О. Децентралізація влади як напрямок реформи державного управління в контексті інтеграції України до Європейського

Союзу. *Державне управління в умовах інтеграції України в Союз*: матер, наук.-практ. конф. (29 травня, 2002 р.) : у 2 т. Т. 1. К. : УАДУ, 2002. С. 108-111.

231. Ладиченко В.В., Орленко В.В., Орленко В.І. Історія вчень про державу і право: навчальний посібник К.: МВЦ “Медінформ”, 2014. 464 с.

232. Ленгер Я.І. Реформування правової системи України як засіб підвищення її ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Київ, 2007. 20 с.

233. Лисенков Л. С. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник. К. : “Юрисконсульт”, 2006. 355 с.

234. Луцков В.О. Практика застосування електронної петиції як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійснення місцевого самоврядування в Україні URL:12.pdf (maur.com.ua)(дата звернення: 20.07.2019)

235. Луць Л. А. Теорія правотворчості. Опис курсу URL:http://law.lnu.edu.ua/course/teoriya-pravotvorchosti(дата звернення: 20.07.2019).

236. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Х. : ФІНН, 2012. 496 с.

237. Максимов С. І. Філософія права: сучасні інтерпретації : вибр. праці: статті, аналіт. огляди, переклади (2003-2011). 2-ге вид., допов. Харків : Право, 2012. 432 с.

238. Марченко М. Н. Джерела права: навчальний посібник, 2005.760 с.

239. Масловська Т.С. Нормотворча діяльність у муніципальних утвореннях: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02, 2009. 207 с.

240. Матвеева М.А. Теорія правотворчості: методологічні та концептуальні аспекти: монографія, 2017. 144 с.

241. Матвейчев О. Римський клуб, ювілейна доповідь. Вердикт: «Старий Світ приречений. Новий Світ неминучий!». URL: // <https://politcom.org.ua/rimskij-klub-jubilejnyj-doklad-verdik>(дата звернення: 25.08.2021).

242. Матвеева Л.Г. Транзитивність у правовій сфері : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2015. 328 с.

243. Мельничук І.М. Нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, правові аспекти її виконання та застосування URL: <https://minjust.gov.ua/m/normativno-pravovi-akti-ministerstv-inshih-tsentralnih-organiv-vikonavchoi-vladi-pravovi-aspekti-ih-vikonannya-ta-zastosuvannya> (дата звернення: 20.12.2021).

244. Механізм громадської участі (нормативна база) URL: (vinrada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

245. Мирошник О. Народовладдя на рівні місцевого самоврядування Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня - Мережа UPLAN (дата звернення: 20.11.2022).

246. Міцкевич, А. В. Позитивне право та соціальний процес його формування. Проблеми теорії держави та права: навчальний посібник, 1999. 239 с.

247. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/> (дата звернення: 20.11.2022).

248. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.: за заг. ред. Р.М. Плюща. К.: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

249. Місцеве самоврядування під час воєнного стану: особливості функціонування визначено Законом URL: <https://auc.org.ua/novyna/misceve-samovryaduvannya-pid-chas-voennogo-stanu-osoblyvosti-funkcionuvannya-vuznacheno> (дата звернення: 20.11.2022).

250. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормо-Проектні аспекти: матеріали «круглого столу» (2009, м. Київ) / автор. кол.: В. Л.

Федоренко, І. В. Ляшко, Д. С. Базілевич, Н. О. Кузнецова, Л. В. Черничка; упоряд.: С. І. Пиняк, Ю. П. Гарбуз, Г. С. Степанян. Київ: СПД Москаленко О. М., 2009. С. 27–55.

251. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормо-Проектні аспекти: матеріали «круглого столу» (2009, м. Київ) / автор. кол.: В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, Д. С. Базілевич, Н. О. Кузнецова, Л. В. Черничка; упоряд.: С. І. Пиняк, Ю. П. Гарбуз, Г. С. Степанян. Київ: СПД Москаленко О. М., 2009. С. 27–55.

252. Мішина Н. В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2002. 226 с.

253. Модельний Закон «Про місцевий референдум», прийнятий на 14-му пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова № 14-15 від 16 жовтня 1999 року URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=103&nid=1>(дата звернення: 20.01.2022).

254. Навіщо нам новий закон «Про правотворчу діяльність»? Лабораторія законодавчих ініціатив. URL:<https://parlament.org.ua/2021/06/11/navishho-nam-novij-zakon-pro-pravotvorchu-diyalnist/> (дата звернення: 04.02.2022).

255. Нашіц А.М. Правотворчість: Теорія та законодавча техніка. переклад з румунської І. Фодор; за редакцією члена-кореспондента АН СРСР Д.А. Керімова та доктори юридичних наук А.В. Міцкевича; післямова члена-кореспондента АН СРСР Д.А. Керімова, 1974. 256 с.

256. Нестерович В. Інституційне утвордження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Віче: Теоретичний і громадсько-політичний журнал*. 2015. № 22. С. 18–23.

257. Нечипоренко А. О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.01. Харків, 2015. 200 с.
258. Ніколаєв О. Т. Матриця місцевого самоврядування в Україні: моделювання можливості, прогнозування: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса, 2004. 19 с.
259. Новіков А.М., Новіков Д.А. Методологія наукового дослідження URL: https://www.koob.ru/novikov/metodologiya_nauchnogo_issledovaniya(дата звернення: 20.06.2021).
260. Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS). URL: https://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html(дата звернення: 20.06.2021).
261. Нормографія: теорія та методологія нормотворчості: науково-методичний та навчальний посібник, 2007. 480 с.
262. Загальна теорія права: навчальний посібник, 1995. URL: https://juristlib.ru/book_668.html (дата звернення: 20.07.2019).
263. Загальна теорія держави та права / під. ред. В.В. Лазарева.: Юрист, 2001. 520 с.
264. Округ – не район: у концепції змін до Конституції поки що районних рад немає URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11729>(дата звернення: 20.06.2021).
265. Оніщенко Н. М. Трансформація правової ідеології у контексті сучасних викликів : монографія. Вінниця : ТОВ “Нілан-ЛТД”, 2016. 472 с.
266. Осауленко О. І. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник. Київ: Істина: 2007. 336 с.
267. Особливості реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану. Роз’яснення Уповноваженого Верховної Ради України з

прав людини. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/voyennij-stan/pravo-na-zvernennya-ta-informaciyu/pravo-na-informaciyu> (дата звернення: 20.11.2022).

268. Офіційний портал Верховної Ради України (rada.gov.ua) URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 20.01.2022).

269. Офіційний портал Верховної Ради України (rada.gov.ua) URL: <https://www.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.06.2021).

270. Падалко Г.В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2013. 474 с.

271. Парламентський комітет оприлюднив проект змін до Конституції в частині децентралізації URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14306>(дата звернення: 2.01.2022).

272. Парламентський Комітет соцполітики не підтримує втручання у внутрішні питання діяльності органів місцевого самоврядування URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/parlamentskyu-komitet-socpolityky-ne-pidtrymuje-vtruchannya-u-vnutrishni-rytannya-diyalnosti> (дата звернення: 20.11.2022).

273. Пендюра М. М. Теорія держави і права : посібник для підготовки до іспитів. Київ : ТЕКСТ, 2008. 192 с.

274. Петришин О. В. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; Харків : Право, 2014. 368 с.

275. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.02. Харків, 2010. 222 с.

276. Петрова І.П. Нормотворчість в діяльності МВС України. *Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС ім. 10-ти річчя незалежності України*. 2004. Ч. 4. С. 162-166.

277. Пешин Н.Л. Державна влада та місцеве самоврядування: проблеми розвитку конституційно-правової моделі: монографія, 2007. 208 с.
278. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг: постанова КМУ від 04.12.2019 №1137 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-p#Text> (дата звернення: 4.01.2022).
279. Плавич В.П. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 83-87.
280. Погорілко В. Ф., Малишко, М. І. Від референдуму – до Конституції. *Голос України*. 1993. 18 серпня. С. 3.
281. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України : навч. посіб. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2006. 366 с.
282. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні : історія та сучасність : монографія. Київ : Ін-т держави і права НАН України, 2000. 248 с.
283. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муниципальне право України: Підручник. 2ге вид. доп. К.: Правова єдність, 2009. 720 с.
284. Погрібний І.М. Теорія права: навч. сел. 3-тє вид. випр. та дораб. Х.: Основа, 2003. 128 с.
285. Податковий кодекс України: Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>(дата звернення: 20.02.2022).
286. Покатаєв П.С. Теоретичні основи здійснення контролю в системі органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.04. Запоріжжя, 2013. 453 с.
287. Положення про місцеві ініціативи в місті Бориславі URL: 2017-09-18-statut_3Misc_iniciat.pdf (boryslavrada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

288. Положення про місцеві ініціативи в Мукачівській територіальній громаді Проект. URL: - mukachevo-rada.gov.ua (дата звернення: 20.06.2021).

289. Положення про місцеві ініціативи міста Токмак. URL: [Iniciativy.pdf \(meriatokmak.gov.ua\)](http://meriatokmak.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

290. Положення про порядок проведення зборів за місцем проживання громадян в Україні затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII URL: [Про затвердження Положення ... | від 17.12.1993 № 3748-XII \(rada.gov.ua\)](http://rada.gov.ua) (дата звернення: 20.01.2022).

291. Положення про місцеві ініціативи в Чопській міській територіальній громаді. URL: // chop-rada.gov.ua/archives/20486 (дата звернення: 25.08.2021).

292. Попович В. М. Теорія держави і права: концепція, праксеологія та методологія розвитку : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 384 с.

293. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Під редакцією Толкованова В.В. Київ, Крамар, 2011, 199 с.

294. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про місцевий референдум» Офіційний портал Верховної Ради України (rada.gov.ua) URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/721359> (дата звернення: 20.01.2022).

295. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. Харків : Право, 2010. 384 с.

296. Практичний посібник АМУ для громад (видання третє). Модуль 1. Типовий статут територіальної громади. Київ. 2020. URL: [Modul 1.indd \(auc.org.ua\)](http://auc.org.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

297. Преамбула. Вікіпедія.
URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Преамбула>(дата звернення 09.01.2022).

298. Прийнято Закон «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. Опубліковано 26 січня 2021. URL: Про всеукраїнський референдум | від 06.11.2012 № 5475-VI (rada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

299. Примірний статут територіальної громади. URL: Primirniy-Statut-teritorialnoyi-gromadi.pdf (minregion.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

300. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у двох книгах / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка; [ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (голова)]/ Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ: Конус-Ю, 2008. 314 с.

301. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні : правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посіб. Київ: Кондор, 2004. 336 с.

302. Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 5 липня 2012 року № 5073-VI URL: Про благодійну діяльність та... | від 05.07.2012 № 5073-VI (rada.gov.ua) (дата звернення: 20.06.2021).

303. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР URL: Про використання ядерної ен... | від 08.02.1995 № 39/95-ВР (rada.gov.ua) (дата звернення: 20.06.2021).

304. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 20.11.2022).

305. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад): Проект Закону України від 03.06.2016 № 4773 URL:

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH3OL00A.html(дата звернення: 20.06.2021).

306. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 року.№ 562-IX.URL: golos.com.ua/article/330731 (дата звернення: 20.06.2021).

307. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року №2259-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 20.11.2022).

308. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності: Проект закону № 5655 від 11.06.2021. URL: w1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212 (дата звернення: 20.11.2022).

309. Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення: Проект Закону від 18.05.2017 №6466 URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814(дата звернення: 20.06.2021).

310. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Проект Закону № 7283 від 13.04.2022 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362> (дата звернення: 20.11.2022).

311. Про внесення змін до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: проект закону № 7247 від 03.04.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39341> (дата звернення: 20.11.2022).

312. Про всеукраїнський референдум URL: | від 06.11.2012 № 5475-VI (rada.gov.ua) (дата звернення: 20.01.2022).

313. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text> (дата звернення: 20.01.2022).

314. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 року № 3059-III URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/305914/print1496853102792530>(дата звернення: 20.06.2021).

315. Про громадський (партиципаторний) бюджет м. Суми. Положення Сумської міської ради від 30 березня 2016 року № 504-МР. URL: <https://smr.gov.ua/uk/dokumenty/partitsipatornij-byudzhet.html> (дата звернення: 20.01.2022).

316. Про деконцентрацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону № 8263 від 05.12.2022 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40976> (дата звернення: 20.11.2022).

317. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 № 698-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16>(дата звернення: 20.02.2022).

318. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>(дата звернення: 20.02.2022).

319. Про добровільне об'єднання територіальних громадян: Закон України від 5 лютого 2015 року. URL: <https://goo.gl/91t861>(дата звернення: 20.06.2021).

320. Про Єдиний державний реєстр нормативних актів: Указ президента України від 27 червня 1996 року № 468/96 (із змінами від 27.01.99№70/99). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468/96#Text> (дата звернення: 04.01.2022).

321. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>(дата звернення: 20.02.2022).

322. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: Про забезпечення участі громадсь... | від 03.11.2010 № 996 (rada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

323. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР № 1417-I від 09.04.90. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>(дата звернення: 20.06.2021).

324. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV URL: Про засади державної регулят... | від 11.09.2003 № 1160-IV (rada.gov.ua) (дата звернення: 20.01.2022).

325. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text> (дата звернення: 25.08.2021).

326. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Постанова КМУ від 18 червня 2014 р. № 591-р. URL: Про затвердження плану заходів... | від 18.06.2014 № 591-р (rada.gov.ua)(дата звернення: 25.08.2021).

327. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: постанова КМУ від 27.07.1998 №1150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-п#Text>(дата звернення: 4.01.2022).

328. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради від 17 грудня 1993 року

№ 3748-XII URL: Про затвердження Положення ... | від 17.12.1993 № 3748-XII (rada.gov.ua) (дата звернення: 20.01.2022).

329. Про затвердження Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій: Рішення Київської міської ради №103/2006 від 8 жовтня 2015 року. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/poryadokrozglyadu-elektronnyh-petuciy>(дата звернення: 20.06.2021).

330. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля: Постанова КМУ від 29 червня 2011 р. № 771 URL: Про затвердження Порядку залучен... | від 29.06.2011 № 771 (rada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

331. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки: Постанова КМУ від 18.07.1998 № 1122. URL: Про затвердження Порядку провед... | від 18.07.1998 № 1122 (rada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

332. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру: постанова КМУ від 2 березня 2016 р. № 207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-%D0%BF>(дата звернення: 20.02.2022).

333. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>(дата звернення: 20.02.2022).

334. Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії: Резолюція ПАРЄ №1353 (2003) URL: http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2003%5D/%5BMaastricht_2003%5D/Res.-1353-Rus.asp. (дата звернення: 20.01.2022).

335. Про місцеве самоврядування в СРСР: Закон СРСР URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z901744.html (дата звернення: 20.06.2021).

336. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97. *Відомості Верховної Ради України*(ВВР), 1997. № 24. ст.170. URL: Про місцеве самоврядування... | від 21.05.1997 № 280/97-ВР (rada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

337. Про місцевий референдум: Проект Закону № 1221 від 02.09.2019 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/II00311A.html (дата звернення: 20.01.2022).

338. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 року № 2234- XII. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/534-12> (дата звернення: 25.08.2021).

339. Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 23 березня 1992 р. № 280(втратив чинність) *Відомості Верховної Ради України*.1992. № 28. Ст. 387.

340. Про нормативно-правові акти: Проект Закону України від 01.12.2010 № 7409 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF5PT00I.html (дата звернення: 25.08.2021)

341. Про нормативно-правові акти: Проект Закону України від 21.01.2008 № 1343-1 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF5PT00A> (дата звернення: 25.08.2021)

342. Про облік внутрішньо переміщених осіб: постанова КМУ від 01.11.2014 № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>(дата звернення: 20.02.2022).

343. Про органи самоорганізації населення від 11 липня 2001 року № 2625-III URL: Про органи самоорганізації ... | від 11.07.2001 № 2625-III (rada.gov.ua) (дата звернення: 20.06.2021) URL: Про органи

самоорганізації ... | від 11.07.2001 № 2625-III (rada.gov.ua) (дата звернення: 20.06.2021).

344. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII URL: Про всеукраїнський та місце... | від 03.07.1991 № 1286-XII (rada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

345. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Проект Закону від 18.09.2017 № 7117. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62554(дата звернення: 20.06.2021).

346. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону № 4664 від 28.01.2021 URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936 (дата звернення: 20.11.2022).

347. Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж: Проект Закону України від 22.06.2017 № 6636. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118(дата звернення: 20.06.2021).

348. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 20.11.2022).

349. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>(дата звернення: 20.02.2022).

350. Про правотворчу діяльність: Проект Закону від 25.06.2021 № 5707 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 20.12.2021).

351. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print1496853102792530>(дата звернення: 20.06.2021).

352. Про робочу групу з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми: Розпорядження міського голови м. Суми від 22.11.2021 №382-р.

353. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV. URL: Про свободу пересування та в... | від 11.12.2003 № 1382-IV (rada.gov.ua)(дата звернення: 20.06.2021).

354. Про службу в органах місцевого самоврядування: Проект Закону України від 30.03.2015 №2489 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569(дата звернення: 20.06.2021).

355. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року. URL: <https://goo.gl/iWfeGW>(дата звернення: 20.06.2021).

356. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 20.11.2022).

357. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 20.06.2021).

358. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644(дата звернення: 25.08.2021).

359. Проєкт Закону про місцевий референдум № 5512 від 19.05.2021 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942 (дата звернення: 20.01.2022).

360. Пропозиції до Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 № 1343-1 URL: Пропозиції Президента України до проєкту закону України №1343-1 от 22.12.2009, Про нормативно-правові акти (ligazakon.ua) (дата звернення: 20.12.2021).

361. Пропозиції Президента України від 14.02.2000 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0923&skl=4 (дата звернення: 20.12.2021).

362. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.

363. Регламент Сумської міської ради URL: 1-MR_Reglament.docx (google.com) (дата звернення: 10.12.2021).

364. Резолюції (англійською мовою) на офіційному веб-сайті ПАРЄ. URL: <http://assembly.coe.int//main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/TA97/ERES1121.HTM>(дата звернення: 20.06.2021).Результати громадського обговорення. URL: www.vmr.gov.ua (дата звернення: 20.06.2021).

365. Результати громадського обговорення URL: Київська_Стеценко.doc з www.vmr.gov.ua (дата звернення: 20.01.2022).

366. Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, прийнята Комітетом міністрів 21 березня 2018 року на 1311-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/recommendaon-cmrec-2018-4-parcipaon-of-cizens-ukr/168097ed39>(дата звернення: 20.02.2022).

367. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. Київ: ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с.

368. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): автореф. дис. ... канд. юрид. наук.12.00.01. Запоріжжя, 2005. 164 с.

369. Ричард А. Познер Економічний аналіз права. пер. з англ. С. Савченка. Київ: Наукове видавництво "Акта" 862 с.

370. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26.04.2018 № 4-р/2018 (rada.gov.ua) URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS18076.html (дата звернення: 20.01.2022).

371. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/20055 від жовтня 2005 року Справа № 1-5/2005 у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом).

372. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю

України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп/2001 [від 13 липня 2001 року. Справа № 1- 39/2001 2001]. Офіц. вісник України. 2001. № 29. Ст. 1327.

373. Роговенко О. В. Методологічні засади дослідження муніципальної правотворчості. *Публічне та приватне право*. 2018. № 4. С. 11-17.

374. Роговенко О. В. Муніципальна влада або влада місцевого самоврядування: до питання призначення понятійного апарату. *Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції»*. 2019. Випуск 1. С. 39-44.

375. Роговенко О. В. Поняття та характеристика суб`єктів муніципальної правотворчості з позиції нових методологічних підходів. *Часопис Київського університету права*. 2019. №2. С. 72-79.

376. Роговенко О. В. Принципи муніципальної нормотворчості: національний досвід та європейська практика. *Приватне та публічне право*. 2017. № 3. С.35-40

377. Роговенко О. В. Становлення муніципальної правотворчості як самостійного виду державної діяльності в Україні та світі. *Науково-виробничий журнал «Держава та регіони»*. 2019. Серія: Право, №3. С. 34-42.

378. Роговенко О. В. Розвиток лексеми «муніципальна влада». *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 43 (Т. 1). С. 85-89.

379. Роговенко О., Пинчук Б. Партиципаторний бюджет місцевих громад. *Часопис Київського університету права. Український науково-теоретичний часопис*. 2016. № 4. С. 92-95.

380. Роговенко О.В. До питання про посадові обов'язки старости. *Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць*. Київ.: Науково-дослідний інститут публічного права. 2019. Випуск 3. Т. 2. С.52-59.

381. Роговенко О.В. Доктринальні та інституційні проблеми забезпечення захисту прав та інтересів сторін соціально-трудоових правовідносин. *Право України*. 2016. № 12. С. 112-123.

382. Роговенко О.В. Етнокультурна спадщина регіонів України в питанні адміністративно-територіального поділу. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. №2. С.14-19.

383. Роговенко О.В. Індикатори ефективності визначення адміністративно-територіального поділу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки»*. 2020. № 8 (30) / 2020. С.45-52.

384. Роговенко О.В. Критерії проведення децентралізації в Україні. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. Запоріжжя. 2016. № 3. С. 35-38.

385. Роговенко О.В. Муніципалітет як суб'єкт місцевого самоврядування. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2020. №3. С.32-37.

386. Роговенко О.В. Правовий статус і порядок утворення органу самоорганізації населення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. №57. С.52-57.

387. Роговенко О.В. Повноваження органів місцевого самоврядування під час воєнного стану: нормативно-правове регулювання та виклики. *Публічне та приватне право*. 2022. № 3. С. 9-14.

388. Роговенко О.В. Перспективи партисипативної демократії в Україні. С.37-39 *Полтавський фаховий коледж. Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого « Право і суспільство : актуальні питання і перспективи*

розвитку» Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції. 8 грудня 2022 року м. Полтава.

389. Рябченко Т.О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук.12.00.01. Київ, 2015. 222 с.

390. Самоврядування: від теорії до практики / за ред. Ю.А. Тихомирова, Г. Х. Шахназарова., 1988. С. 7-19.

391. Семко С.О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Харків, 2011. 237 с.

392. Семкова М.Історія місцевого самоврядування в українській державі. *Економіст*. 2004. № 11. С. 45–47.

393. Сироїд О. Висновок щодо Проєкту Закону Про Внесення Змін до Конституції України (Щодо Децентралізації Влади). URL: <https://voxukraine.org/opinion-on-the-draft-law-amending-the-constitution-of-ukraine-submitted-by-oksana-syrooid-uk/> (дата звернення: 20.06.2021).

394. Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. Результати соціологічного дослідження. – К.: Аналітичний центр CEDOS, 2018. – 100 с. URL: https://org.zmina.info/content/uploads/sites/2/2019/09/ZMINA_Analitychnyj-zvit-socziologichnogo-doslidzhennya-SPRM-web-FIN.pdf(дата звернення: 20.02.2022).

395. Скакун О.Ф. Теорія держави та права (енциклопедичний курс): навчальний посібник. Х.: Еспада, 2005. 840 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1697.html>(дата звернення: 20.01.2022).

396. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1697.html> (дата звернення: 20.01.2022).

397. Словник політологічних термінів.
URL: http://wc1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644(дата звернення: 20.06.2021).
398. Сметанін Р.В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.04. Донецьк, 2010. 175с.
399. Сподівання та розчарування від народження нової Вітчизни/ Енциклопедичне видання у 6-ти томах «Україна: хронологія розвитку», видавництво «Кріон». Енциклопедія історії України. URL: litopys.com.ua. (дата звернення: 20.06.2021).
400. Сприяння регіональному розвитку: процес формування політики за участю громадян : матер. круглого столу, 3 лип. 2006 р., м. Київ. К.: Фонд “Європа XXI”, 2006. 67 с.
401. Стан правової реалізації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування / М. Кушнір / URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/27.htm>(дата звернення: 20.12.2021).
402. Становлення інституту місцевого самоврядування. URL: <http://www.govfor.com/analitika/87/208>. (дата звернення: 20.06.2021).
403. Статут міста Вінниця. URL: Місто Вінниця - Статут міста (vmr.gov.ua)(дата звернення: 04.01.2022).
404. Статут міста Івано-Франківська URL: Про затвердження Статуту територіальної громади міста І... || № 1743 від 19.05.2015р. (namvk.if.ua)(дата звернення: 04.01.2022).
405. Статут міста Луцька URL: statut-lutska.pdf (lutskrada.gov.ua)(дата звернення: 04.01.2022).
406. Статут міста Львів URL: Додаток.doc (live.com)(дата звернення: 04.01.2022).

407. Статут міської сторожі міста Кракова URL: <http://www.auc.org.ua>.(дата звернення: 20.12.2021).
408. Статут ООН/1945 р./ URL: <http://zakon.rada.gov.ua>(дата звернення: 20.12.2021).
409. Статут Ради Європи 1949 року URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001(дата звернення: 20.12.2021).
410. Статут територіальної громади міста Києва. URL: Статут територіальної громади міста Києва | КИЇВСЬКА МІСЬКА РАДА (kmr.gov.ua)(дата звернення: 04.01.2022).
411. Стефанчук Р. Законопроект про місцевий референдум – це фактично рівень народної Конституції - Офіційний портал Верховної Ради України (rada.gov.ua) URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/206050.html> (дата звернення: 20.01.2022).
412. Стеценко Т. О, Тищенко О. П. Управління регіональною економікою. URL: <http://uchebnik.com/natsionalnaya>(дата звернення: 20.12.2021).
413. Країни Центральної та Східної Європи - нові члени Європейського Союзу: проблеми адаптації: [монографія] / За ред. С. П. Глінкіної.: Наука, 2010. 495 с.
414. Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз мов / Заг. ред. В.Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766с.
415. Студенець І. Електронна петиція як особлива форма колективного звернення громадян: перший досвід впровадження. URL: [Zbirka.pdf](#) (ukma.edu.ua)(дата звернення: 20.06.2021).
416. Сумська міська рада. URL: Пошук по сайту » (meria.sumy.ua)(дата звернення: 20.06.2021).
417. Супрун В. М. Проблематика місцевого самоврядування в Україні у працях вітчизняних науковців-дослідників.*Сучасні проблеми розвитку*

державності та протидії злочинності :матер. IV звітної наук.-практ. конф., 25–26 трав. 2006 р., м. Кіровоград. Кір., 2006. С. 13–16.

418. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко; за заг. ред. О.М. Зайчук; Ін-т законодавства ВР України. К.: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.

419. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006.

420. Тарасов О.В. Міжнародні неурядові організації у системі світової громадянської спільноти: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.10 / Українська юридична академія. Харків, 1994. 19 с.

421. Тацій В. Я. Місцеве самоврядування в системі місцевої влади України// Актуальні проблеми державного управління. Збірн. Укр. Акад. держ. управ. при През. Укр. (Хар. філ.) 2001. №1. С.31-39.

422. Текст Кодексу (англійською мовою) на офіційному веб-сайті Венеціанської комісії: URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29008rev-e.asp>(дата звернення: 20.06.2021).

423. Текст Модельного Закону (російською мовою) на офіційному веб-сайті Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=103&nid=1>(дата звернення: 20.06.2021).

424. Тексти цитованих коментарів Венеціанської комісії (англійською мовою) на її офіційному веб-сайті. URL: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=475(дата звернення: 20.06.2021).

425. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... докт. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2000. С. 10-17.

426. Темнов Е.І.Теорія держави та права: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів, 2013. 382 с.

427. Теорія держави та права: Юрист, 2004. 512 с.
428. Теорія держави та права: підручник / за ред. М. М. Марченка. Видавництво "Дзерцало", 2004. 800 с.
429. Теорія держави і права: Підручник для вузів/За ред. В. М. Корельського та В. Д. Перевалова. Друге вид., Зм. і доп.: НОРМА-ІНФРА-М, 2002. 616 с.
430. Теорія держави і права: Підручник/ С. Л. Лисенков, А.М. Колодій, О. Д. Тихоміров, В. С. Ковальський; За ред. С. Л. Лисенкова. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 448 с.
431. Теорія держави і права : навчальний посібник для студентів, які навчаються за напрямом підготовки "Міжнародне право" / (А.М. Шульга, Л. І. Новікова, В. І. Сидоров та ін.) ; за ред. А. М. Шульги. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. 464 с.
432. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
433. Теорія та практика європейського врядування: навч./ Л. Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. 216 с.
434. Терлюк І.Я. Історія держави і права України. URL: Історія держави і права України - Терлюк І.Я.-Організація місцевої влади й самоврядування (westudents.com.ua)(дата звернення: 20.06.2021).
435. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. ...докт. наук з держ. упр. : 25.00.01.Київ, 2004. 36 с.
436. Тищенко Ю. Сучасні рекомендації та стандарти ОБСЄ щодо формування державної етнополітики. URL: <http://buktolerance.com.ua/>(датазвернення: 20.12.2021).

437. Тісногуз В.В. Адміністративн-правове забезпечення децентралізації в управлінні суспільними справами на місцевому рівні: дис. ... канд. юрид. наук з 12.00.07. Ірпінь, 2008. 205с.

438. Тітенко З.В. Основи методики суспільно-географічного дослідження адміністративно-територіального устрою обласного регіону. URL: <http://www.nbuiv.gov.ua>(датазвернення: 20.12.2021).

439. Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації. Аналітичний матеріал. URL: <http://www.parlament.org.ua>. (датазвернення: 20.12.2021).

440. Ткачук А. Ф. Демократичні системи місцевого самоврядування та шляхи їх формування. URL: <http://www.pdp.org.ua/analytics/local-government/993>(датазвернення: 20.12.2021).

441. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/Misceve-samovryaduvannya.pdf> (дата звернення: 10.12.2021).

442. Токарчук О. В. Соціально-економічна сутність поняття «регіон». URL: <http://www.rusnauka.com>(датазвернення: 20.12.2021).

443. Трансформація правової ідеології у контексті сучасних викликів : монографія / (кол. Авторів ; за заг. Ред. Н. М. Оніщенко). Вінниця : ТОВ “Нілан-ЛТД”, 2016. 472 с.

444. Тут і далі див. текст Резолюції (англійською мовою) на офіційному веб-сайті ПАРЄ: URL: <http://assembly.coe.int//main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/TA97/ERES1121.HTM>

445. Тексти цитованих коментарів Венеціанської комісії (англійською мовою) на її офіційному веб-сайті: <http://www.venice.coe.int>. URL: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=475

446. У ДНІПРІ РОЗПОЧАТО ГРОМАДСЬКІ ОБГОВОРЕННЯ ПРОЄКТУ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ МІСТА- Дніпровська міська рада URL: (dniprorada.gov.ua) (дата звернення: 20.06.2021).

447. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. *Офіційний вісник України*. 2006. № 24. Ст. 1794.

448. Україна. Адміністративно-територіальний устрій. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 20.12.2021).

449. Україна: хронологія розвитку. Новітня історія. Енциклопедичне видання у 6-ти томах «Україна: хронологія розвитку». 6 том. Видавництво «Кріон». URL: www.history-ua.org/knygy/ukraina-chronologia-rozvytku.html (дата звернення: 25.06.2020).

450. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / за ред. В. С. Крисаченка. Київ : НІСД, 2003. 632 с.

451. Улюкіна І.М. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування: за матеріалами внутрішньоміських муніципальних утворень. дис. канд юр. наук., 2008. 238 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/spetsifika-normotvorcheskoi-deyatelnosti-organov-mestského-samoupravleniya-moskvy-po-material> (дата звернення: 20.06.2021).

452. Усаченко Л. М. Місцевий та регіональний омбудсмен як форма захисту громадян. *Університетські наукові записки*. 2007. №4. С.62-68.

453. Утрехтська Декларація про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін (16-17 листопада 2009 р.). *Кур'єр місцевого самоврядування*. 2010. № 1. С. 11-14.

454. Ухіна С. В. Локальна нормотворчість (питання теорії та практики): автореф. дис. канд. юрид. наук., 2006. 25 с.

455. Фаткуллін Ф. Н. Проблеми теорії держави та права, 1986. 336 с.

456. Фетєску І. Шляхи підвищення ефективності державного управління: європейський вимір. *Актуальні проблеми реалізації Плану дій Україна– ЄС*: зб. статей за результ. наук.-практ. конф., 9 лютого 2007 р., м. Одеса / За заг. ред. В. Кривцової, Д. Ягунова. ОРІДУ НАДУ. Одеса.: Фенікс, 2007. С. 83-88.

457. Філіпчук В. Цілі й засоби нової регіональної політики України. URL:<http://www.ea-ua.info/index.php>(дата звернення: 20.02.2022).

458. Філософія права / За редакцією Джоела Фейнберга, Джулса Коулмена; Пер. з англійської П. Таращук. Київ : Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2007. 1256 с.

459. Форманюк В.В. Поняття локальної нормотворчості. *Актуальні проблеми політики*. 2012. № 44. С. 124-129.

460. Формування механізму регіонального управління в Україні. Харків, 2002. С. 22–156.

461. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС. *Проект Регіональне Врядування та Розвиток в Україні*. URL: Режим доступу: <http://www.rgd.org.ua/> (дата звернення: 20.02.2022).

462. Фрицький О. Ф. Конституційне право України. К.: Юрінком Інтер, 2006. 512 с.

463. Фрицький О. Ф., Новикова Л. О. Проблемні питання реформування адміністративно-територіального устрою, їх вплив на становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Юридичної академії МВС України*. 2005. Вип.2. С. 161-167.

464. Фундація Лабораторія суспільних досліджень та інновацій «Сточня» Стандарти процесів партиципаторного бюджетування в Польщі. 2015. Available on: URL: http://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2016/05/standardy_budzetow_wydanie-II-3.pdf. (дата звернення: 20.01.2022).

465. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція 1549(2007). URL: <http://www.coe.org>(дата звернення: 20.12.2021).
466. Харитонов Є.О. Концепт приватного права в умовах інтеграції : навч. посіб. Одеса : Фенікс, 2017. 260 с.
467. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: автореф. дис....канд. політ. наук : спеціал. 23.00.04. Київ, 2000. 17 с.
468. Харитончук М. Теорія та практика процесу демократизації суспільних відносин (Критичний аналіз сучасних концепцій). Київ, 2000. 42 с.
469. Хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку» (Ольборгська хартія) 27 травня 1994 р. URL: http://www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_.pdf(дата звернення: 20.12.2021).
470. Хартія Європейського Союзу про основні права: Коментар/за ред. Кашкіна З. Ю.: Юриспруденція, 2001.
471. Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВС). URL: <http://www.coe.org/cplre/>; http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_674 (дата звернення: 15.04.2022).
472. Хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р.URL: <http://www.coe.org/cplre/>(дата звернення: 20.12.2021).
473. Хартлі Т. Основи права Європейського співтовариства: Введення в конституційне та адміністративне право Європейського співтовариства: Закон право, 1998. 703 с.
474. Хікс С. Політична система Європейського Союзу. Харків: Магістр, 2009. 378 с.
475. Холліс Г., Плоккер К. На шляху до демократичної децентралізації. Перебудова регіональних та місцевих органів влади у новій Європі. Brussels, ЕС, 1995.

476. Хоменко М. М. Діяльність України в Організації з безпеки та співробітництва в Європі (90-ті роки ХХ ст.) : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04. Київ, 2004.

477. Хоруженко О.О. Упровадження міжнародної норми якості ISO 9001 : 2000 у роботу органів місцевого самоврядування в Україні. *Держава і право. Юрид. і політ. науки*: зб. наук. пр. 2008. Вип. 39. С. 242-249.

478. Хрідочкін А. В., Макушев П. В. Методологія сучасного правознавства : навчальний посібник. Дніпро: Видавничий дім "Гельветика", 2017. 368с.

479. Центр порівняльного та європейського права. URL: http://www.eclc.gov.ua/new/html/ukr/7/aproximation_program_ukr.html(дата звернення: 20.12.2021).

480. Циппеліус Р. Методика правозастосування. К.: ТОВ "ВО "Юстиніан", 2016. 192 с.

481. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2004. 214 с.

482. Чаплюк О.І. Загальні та спеціальні принципи національної правотворчості: поняття, значення та види. *Часопис Київського університету права*. 2010. №1. С. 87-93.

483. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/> (дата звернення: 20.11.2022).

484. Четверіков А. О. Виборчі права громадян Європейського Союзу. URL: <http://eulaw.edu.ru/> (дата звернення: 20.12.2021).

485. Чиркін В. Є. Державознавство: навчальний посібник: Юрист, 1999. 384 с.

486. Чіхладзе Л. Т. Місцеве самоврядування та місцеве управління зарубіжних країн та держав-учасниць СНД. Порівняльно-правовий аналіз, 2005. 394 с.
487. Чужиков В.І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : Монографія. К.: КНЕУ, 2008. 272 с.
488. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.04. Дніпро, 2008. 22 с.
489. Чуприна О. О. Прикордонне співробітництво регіонів: сучасні тенденції розвитку. *Вісник економічної науки України*. 2011. №1. С. 175-178.
490. Шамаров В. М. До питання про зміст поняття «правотворчість» у навчальній юридичній літературі,. 2012, №2 (18). З. 45-53.
491. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування.*Право України*. 2002. №3. С. 48-54.
492. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. 3-стереотип. вид.К.: АртЕк, 2000.264 с.
493. Шарий В.І. Особливості реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в умовах трансформації українського суспільства: дис. ... докт. наук з держ. управл. 25.00.04. Київ. 2013. 535 с.
494. Шарий В.І. Системні властивості та напрями реалізації державної політики органами місцевого самоврядування в умовах трансформації українського суспільства : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2012.
495. Шармоянц А.А. Регіональна нормотворчість у системі національної правотворчості: загальнотеоретичні аспекти: дис. канд юрид. наук. 12.00.01, 2011. 226 с.
496. Шаров Ю. П. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень.*Державне управління та місцеве самоврядування*.Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. № 1 (4). С. 295–304.

497. Швачка Г.О. Правова природа нормативних актів автономної республіки Крим: дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.01. Харків, 2004. 191 с.
498. Шестопалова Л. Теорія держави і права : посіб. К. : ПАЛИВОДА А.В., 2012. 256 с.
499. Шишко В. В. Культурологічні аспекти правотворчості: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.12. Київ, 2003. 209 с.
500. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2004. 21 с.
501. Шпак Ю. А. Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір : автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Івано-Франківськ, 2016. 16 с.
502. Шрейдер В. Ф. Регіональний вимір соціальної політики місцевого самоврядування: дис. докт. політ. наук: 23.00.02., 2006. 323 с.
503. Шугріна Є. С. Муніципальне право: Справа, 1999. С. 83.
504. Шулятицький С.І. Правовий статус ОБСЄ у сфері забезпечення миру та безпеки в Європі. *Науково-інформаційний вісник Ів.-Фр. унів-ту права ім. Короля Данила Галицького*.2009. № 1. С. 14–15.
505. Щебетун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2002. 20 с.
506. Цілі сталого розвитку. URL: <https://ukraine.un.org/uk/sdgs> (дата звернення: 20.01.2022).
507. Янчук А. О., Кравченко В. В. Формування законодавства про місцеві референдуми в Україні: проблеми та перспективи. *Public Administration Aspects*. 6 (3) 2018 . 5-11. URL: <file:///C:/Users/s.zapara/Downloads/387> (дата звернення: 20.01.2023).

ДОДАТКИ

Додаток 1.

Структура Статуту міста Вінниця [401]

ПРЕАМБУЛА

Глава 1. Місто Вінниця – територія самоврядування громади

Стаття 1.1. Загальна характеристика міста

Стаття 1.2. Статус міста Вінниці як обласного центру та як центру Вінницького району Вінницької області

Стаття 1.3. Територія міста та приміська територія міста Вінниці

Стаття 1.4. Адміністративно-територіальний устрій міста

Стаття 1.5. Територіальні зони міста зі спеціальним статусом

Стаття 1.6. Найменування та перейменування територіальних об'єктів міста

Стаття 1.7. Увічнення пам'яті історичних осіб та подій на території міста Вінниці

Стаття 1.8. Вивчення історії Вінниці у навчальних закладах міста

Стаття 1.9. Планування розвитку Вінниці як європейського міста

Глава 2. Мешканці міста Вінниці, їх права та обов'язки

Стаття 2.1. Мешканці міста і члени територіальної громади міста Вінниці

Стаття 2.2. Основні права мешканців міста Вінниці

Стаття 2.3. Захист і реалізація прав, свобод, потреб людини, громадянина та члена територіальної громади міста Вінниці

Стаття 2.4. Єдність прав та обов'язків мешканців міста

Стаття 2.5. Уповноважені міської громади як інститут захисту прав громадян

Стаття 2.6. Уповноважений міської громади з прав дітей і підлітків (дитячий омбудсмен)

Глава 3. Територіальна громада міста Вінниці як суб'єкт публічних прав

Стаття 3.1. Статус територіальної громади міста Вінниці

Стаття 3.2. Компетенція територіальної громади міста Вінниці

Глава 4. Форми безпосередньої участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення

Стаття 4.1. Форми безпосередньої участі вінничан у міському самоврядуванні

Стаття 4.2. Місцеві вибори

Стаття 4.3. Міський референдум

Стаття 4.4. Загальні збори (конференції) членів міської громади

Стаття 4.5. Місцеві ініціативи

Стаття 4.6. Громадські слухання

Стаття 4.7. Участь вінничан у міському самоврядуванні через створення і діяльність органів самоорганізації населення

Стаття 4.8. Участь членів громади у роботі інститутів громадянського суспільства як форма місцевої демократії

Глава 5. Муніципальне управління у місті Вінниці

Стаття 5.1. Основні засади місцевого самоврядування у місті Вінниці

Стаття 5.2. Система органів місцевого самоврядування у місті Вінниці

Стаття 5.3. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування у місті Вінниці

Стаття 5.4. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Вінниці

Стаття 5.5. Вінницька міська рада – представницький орган міської громади

Стаття 5.6. Завдання, функції та повноваження міської ради

Стаття 5.7. Забезпечення роботи міської ради

Стаття 5.8. Організація роботи міської ради

Стаття 5.9. Рішення міської ради

Стаття 5.10. Делегування повноважень міської ради

Стаття 5.11. Підзвітність та підконтрольність міської ради

Стаття 5.12. Депутат міської ради

Стаття 5.13. Секретар міської ради

Стаття 5.14. Кодекс поведінки депутатів міської ради та посадових осіб місцевого самоврядування.

Стаття 5.15. Конфлікт інтересів у міській раді та виконавчих органах міської ради

Глава 6. Вінницький міський голова

Стаття 6.1. Статус Вінницького міського голови

Глава 7. Виконавчі органи Вінницької міської ради

Стаття 7.1. Створення та ліквідація виконавчих органів Вінницької міської ради

Стаття 7.2. Виконавчий комітет Вінницької міської ради

Глава 8. Служба в органах місцевого самоврядування міста Вінниці (муніципальна служба)

Стаття 8.1. Служба в органах місцевого самоврядування міста Вінниці

Стаття 8.2. Кадровий резерв муніципальної служби міста Вінниці

Стаття 8.3. Планування кар'єри муніципального службовця міста Вінниці

Стаття 8.4. Контроль і контрольні процедури в органах місцевого самоврядування міста Вінниці.

Стаття 8.5. Відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування міста Вінниці

Глава 9. Комунальна власність у місті Вінниці

Стаття 9.2. Комунальні підприємства, установи та організації.

Стаття 9.3. Захист прав комунальної власності

Глава 10. Фінансова основа місцевого самоврядування у місті Вінниці

Стаття 10.1. Фінансові ресурси міської громади

Стаття 10.2. Бюджет територіальної громади міста Вінниці

Стаття 10.3. Місцеві податки і збори

Глава 11. Взаємовідносини територіальної громади міста Вінниці з органами державної влади, іншими громадами, підприємствами, установами та організаціями

Стаття 11.1. Взаємовідносини територіальної громади міста Вінниці з органами державної влади

Стаття 11.2. Взаємовідносини територіальної громади міста Вінниці з іншими територіальними громадами

Стаття 11.3. Взаємовідносини територіальної громади міста Вінниці з суб'єктами власності, яка не є комунальною

Стаття 11.5. Підтримка благодійництва, меценатства та спонсорства у місті Вінниці

Стаття 11.6. Відстоювання (лобіювання) інтересів територіальної громади міста Вінниці

Глава 12. Міжнародна діяльність територіальної громади міста Вінниці

Стаття 12.1. Участь територіальної громади міста Вінниці у міжнародному міжмуніципальному співробітництві

Стаття 12.2. Поріднені міста (міста-побратими) міста Вінниці

Стаття 12.3. Взаємодія з осередками вінницької діаспори за межами України

Глава 13. Символіка та атрибути територіальної громади міста Вінниці

Стаття 13.1. Муніципальна (місцева) символіка міста Вінниці

Стаття 13.2. Пам'ятні дати в житті міської громади

Стаття 13.3. Почесні звання територіальної громади міста Вінниці

Стаття 13.4. Почесні нагороди та відзнаки міста

Глава 14. Прикінцеві та перехідні положення

Стаття 14.1. Набуття чинності цим Статутом

Стаття 14.2. Офіційне тлумачення Статуту

Стаття 14.3. Порядок скасування, внесення змін і доповнень до цього Статуту

Стаття 14.4. Перехідні положення

Структура статуту міста Львів [404]

ПРЕАМБУЛА

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Загальна характеристика територіальної громади м. Львова

Стаття 2. Територія м. Львова

Стаття 3. Статут – основний локальний нормативно-правовий акт м. Львова

Стаття 4. Символіка територіальної громади м. Львова

Стаття 5. День м. Львова та інші святкові дні

Стаття 6. Почесні відзнаки територіальної громади м. Львова

РОЗДІЛ ІІ. ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У М. ЛЬВОВІ

Стаття 7. Правові засади місцевого самоврядування у м. Львові

Стаття 8. Забезпечення відкритості і транспарентності у системі місцевого самоврядування

Стаття 9. Документи та інформація органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що підлягають обов'язковому оприлюдненню

Стаття 10. Принципи сталого розвитку м. Львова

РОЗДІЛ ІІІ. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У М. ЛЬВОВІ

Стаття 11. Система місцевого самоврядування у м. Львові

Стаття 12. Загальна та виключна компетенція територіальної громади м. Львова

Стаття 13. Органи місцевого самоврядування м. Львова

Стаття 14. Участь в асоціаціях органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднаннях

Стаття 15. Органи самоорганізації населення м. Львова

РОЗДІЛ ІV. ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

М. ЛЬВОВА У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 16. Загальна характеристика прав членів територіальної громади м. Львова у сфері місцевого самоврядування

Стаття 17. Забезпечення прав членів територіальної громади м. Львова у соціально-економічній, освітньо-культурній, екологічній та інших сферах

Стаття 18. Реалізація права членів територіальної громади м. Львова на участь у вирішенні питань місцевого значення

Стаття 19. Індивідуальні та колективні звернення

Стаття 20. Порядок подання та розгляду електронних петицій

Стаття 21. Членство у консультативно-дорадчих органах

Стаття 22. Право на участь у наглядовій раді комунального унітарного підприємства

Стаття 23. Право на створення та участь у роботі органів самоорганізації населення м. Львова

Стаття 24. Право на службу в органах місцевого самоврядування м. Львова

Стаття 25. Право на участь у безпосередньому здійсненні місцевого самоврядування територіальною громадою м. Львова

Стаття 26. Обов'язки членів територіальної громади м. Львова

РОЗДІЛ V. ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ М. ЛЬВОВА

Стаття 27. Місцевий референдум

Стаття 28. Місцеві вибори

Стаття 29. Загальні збори громадян за місцем проживання

Стаття 30. Громадські слухання

Стаття 31. Громадський бюджет м. Львова

Стаття 32. Місцеві ініціативи

РОЗДІЛ VI. ОРГАНИ ТА ПОСАДОВІ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ М. ЛЬВОВА

Стаття 33. Львівська міська рада

Стаття 34. Форми роботи Львівської міської ради

Стаття 35. Відкритість пленарних засідань Львівської міської ради

Стаття 36. Робочі органи Львівської міської ради

Стаття 37. Депутатські фракції та групи Львівської міської ради

Стаття 38. Депутат Львівської міської ради

Стаття 39. Обов'язки депутата Львівської міської ради

Стаття 40. Права депутата Львівської міської ради

Стаття 41. Етика поведінки депутатів Львівської міської ради

Стаття 42. Львівський міський голова

Стаття 43. Система виконавчих органів Львівської міської ради

Стаття 44. Виконавчий комітет Львівської міської ради

Стаття 45. Управління районами у м. Львові

Стаття 46. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування м. Львова

Стаття 47. Обов'язковість актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування м. Львова

Стаття 48. Консультації з громадськістю

РОЗДІЛ VII. МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ М. ЛЬВОВА

Стаття 49. Засади матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування м. Львова

Стаття 50. Власність територіальної громади м. Львова

Стаття 51. Об'єкти комунальної власності стратегічного значення

Стаття 52. Особливості управління землею та іншим нерухомим майном

Стаття 53. Комунальні підприємства та корпоративні права територіальної громади м. Львова

Стаття 54. Фінансові ресурси територіальної громади м. Львова

Стаття 55. Бюджетна політика територіальної громади м. Львова

РОЗДІЛ VIII. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У М. ЛЬВОВІ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ

Стаття 56. Культурна спадщина м. Львова

Стаття 57. Облік об'єктів культурної спадщини м. Львова

Стаття 58. Межі історичного ареалу м. Львова

Стаття 59. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування м. Львова у сфері охорони культурної спадщини

Стаття 60. Збереження об'єкта “Львів – ансамбль історичного центру“, внесеного до Списку світової спадщини ЮНЕСКО

Стаття 61. Особливості планування та забудови історичного ареалу м. Львова

Стаття 62. Фінансування заходів охорони об'єктів культурної спадщини

Стаття 63. Громадський простір м. Львова

Стаття 64. Генеральний план м. Львова, плани зонувань, детальні плани територій

Стаття 65. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування м. Львова у сфері освіти та науки

Стаття 66. Забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у м. Львові

РОЗДІЛ IX. ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ М. ЛЬВОВА ТА ЇЇ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ

Стаття 67. Взаємовідносини територіальної громади м. Львова з іншими територіальними громадами

Стаття 68. Відносини територіальної громади м. Львова з суб'єктами господарювання

Стаття 69. Взаємовідносини територіальної громади м. Львова з державою, її органами та посадовими особами

Стаття 70. Міста-партнери, міжнародні зв'язки територіальної громади м. Львова

РОЗДІЛ X. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ М. ЛЬВОВА

Стаття 71. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою м. Львова

Стаття 72. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою

Стаття 73. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами

Стаття 74. Загальні засади звітування органів та посадових осіб місцевого самоврядування м. Львова

Стаття 75. Звітування Львівського міського голови

Стаття 76. Звітування виконавчих органів Львівської міської ради

Стаття 77. Звітування комунальних підприємств, установ та організацій Львівської міської ради

Стаття 78. Звітування депутатів (депутатських фракцій, груп) Львівської міської ради та її робочих органів

РОЗДІЛ XI. ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 79. Порядок прийняття та реєстрації Статуту

Стаття 80. Порядок внесення змін та доповнень до Статуту

Стаття 81. Контроль за виконанням Статуту

РОЗДІЛ XII. ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

Додаток 1

Описи Герба та Великого Герба м. Львова і хоругви Львівської міської ради

Додаток 2

Історична довідка

Додаток 3 Положення про порядок проведення громадських слухань у м. Львові

Додаток 1 до Положення про порядок проведення громадських слухань у м. Львові

Додаток 2 до Положення про порядок проведення громадських слухань у м. Львові

Структура статуту територіальної громади міста Києва [408]

Преамбула

РОЗДІЛ І.

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Територіальна громада міста Києва

Стаття 2. Статус міста Києва

Стаття 3. Адміністративно-територіальний устрій міста Києва

Стаття 4. Символіка міста Києва

Стаття 5. Пам'ятні дати територіальної громади міста Києва

Стаття 6. Відзнаки та почесні звання територіальної громади міста Києва

Стаття 7. Міста-побратими міста Києва

**РОЗДІЛ ІІ. ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У МІСТІ КИЄВІ**

Стаття 8. Правові засади здійснення народовладдя у місті Києві

Стаття 9. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування у місті Києві

Стаття 10. Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування у місті Києві

Стаття 11. Загальні збори

Стаття 12. Місцеві ініціативи

Стаття 13. Громадські слухання

Стаття 14. Органи самоорганізації населення міста Києва

**РОЗДІЛ ІІІ. ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ТА ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТІ КИЄВІ**

Стаття 15. Київська міська рада

Стаття 16. Київський міський голова

Стаття 17. Сесії Київської міської та районних у місті Києві рад

Стаття 18. Робочі органи Київської міської ради

Стаття 19. Депутатські групи та фракції Київської міської та районних у місті Києві рад

Стаття 20. Секретаріат Київської міської ради

Стаття 21. Заступник Київського міського голови - секретар Київської міської ради

Стаття 22. Особливості повноважень районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів

Стаття 23. Голова та заступник голови районної у місті Києві ради

Стаття 24. Громадські приймальні депутатів Київської міської ради

Стаття 25. Виконавчий орган Київської міської ради

Стаття 26. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Києва

Стаття 27. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Києва

РОЗДІЛ IV. МАТЕРІАЛЬНА І ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТІ КИЄВІ

Стаття 28. Комунальна власність територіальної громади міста Києва

Стаття 29. Право власності на землю територіальної громади міста Києва

Стаття 30. Планування та забудова території міста Києва

Стаття 31. Управління об'єктами державної власності у місті Києві

Стаття 32. Бюджет міста Києва

Стаття 33. Бюджети районів у місті Києві

Стаття 34. Місцеві податки і збори у місті Києві

РОЗДІЛ V. ОХОРОНА ПРАВОПОРЯДКУ ТА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ У МІСТІ КИЄВІ

Стаття 35. Охорона правопорядку у місті Києві

Стаття 36. Охорона культурної спадщини у місті Києві

ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 37. Контроль за виконанням Статуту територіальної громади міста Києва

Стаття 38. Внесення змін до Статуту територіальної громади міста Києва

Структура статуту міста Луцька [403]

Преамбула

Розділ I. Загальні положення. Місто Луцьк і лучани

Стаття 1. Поняття Статуту територіальної громади міста Луцька

Стаття 2. Загальна характеристика міста

Стаття 3. Територія міста

Стаття 4. Приміська зона

Стаття 5. Територіальні зони міста зі спеціальним статусом

Стаття 6. Населення міста

Стаття 7. Лучани

Стаття 8. Розвиток міста

Стаття 9. Найменування та перейменування територіальних об'єктів міста

Стаття 10. Символіка міста

Стаття 11. Міські свята

Стаття 12. Почесні звання та відзнаки міста

Розділ II. Права і обов'язки лучан

Стаття 13. Гарантії прав і свобод людини і громадянина на території міста

Стаття 14. Єдність прав і обов'язків лучан

Стаття 15. Основні права лучан, пов'язані із здійсненням місцевого самоврядування

Стаття 16. Інші права лучан

Стаття 17. Обов'язки лучан

Розділ III. Міська громада і міське самоврядування

Стаття 18. Міська громада

Стаття 19. Повноваження міської громади

Стаття 20. Міське самоврядування

Стаття 21. Права лучан на участь у міському самоврядуванні

Стаття 22. Форми безпосередньої участі лучан у міському самоврядуванні

Стаття 23. Місцеві вибори

Стаття 24. Міський референдум

Стаття 25. Консультативне опитування лучан

Стаття 26. Загальні збори громадян за місцем проживання

Стаття 27. Громадські слухання

Стаття 28. Місцеві ініціативи

Стаття 29. Колективні та індивідуальні звернення лучан до органів і посадових осіб міського самоврядування

Стаття 30. Право на особисту участь в обговоренні питань міського життя

Стаття 31. Участь у масових мирних акціях

Стаття 32. Інші форми участі лучан у міському самоврядуванні

Стаття 33. Участь у здійсненні міського самоврядування через об'єднання громадян та осередки політичних партій

Стаття 34. Побратимські зв'язки міської громади

Розділ IV. Міська влада

Стаття 35. Система міської влади

Стаття 36. Основні принципи діяльності міської влади

Стаття 37. Міська рада - представницький орган міської громади

Стаття 38. Депутати міської ради та їхні виборці

Стаття 39. Міський голова і міська громада

Стаття 40. Виконавчі органи міської ради

Стаття 41. Акти органів і посадових осіб міського самоврядування

Стаття 42. Адміністративна комісія

Стаття 43. Управління муніципальної поліції

Стаття 44. Органи самоорганізації населення

Стаття 45. Участь у добровільних об'єднаннях органів місцевого

самоврядування Стаття 46. Відносини міської влади з органами державної влади

Стаття 47. Відносини та співпраця міської влади з підприємствами, установами і організаціями різних форм власності

Стаття 48. Міжнародне співробітництво

Розділ V. Власність міської громади

Стаття 49. Комунальна власність міської громади

Стаття 50. Виключна власність міста Луцька

Стаття 51. Фінанси міста

Стаття 52. Міський бюджет

Стаття 53. Доходи міського бюджету

Стаття 54. Видатки міського бюджету

Стаття 55. Бюджет розвитку міського бюджету

Стаття 56. Запозичення до міського бюджету

Стаття 57. Місцеві податки і збори

Стаття 58. Пільги за рахунок міського бюджету

Стаття 59. Цільові фонди міського бюджету

Стаття 60. Комунальне майно

Стаття 61. Комунальні підприємства, установи і заклади

Стаття 62. Міське господарство

Стаття 63. Комунальне житло

Стаття 64. Землі міської громади

Стаття 65. Право міської громади на землю

Стаття 66. Природні ресурси - власність міської громади

Розділ VI. Прикінцеві положення

Стаття 67. Порядок прийняття і реєстрації Статуту

Стаття 68. Порядок внесення змін і доповнень до Статуту

Стаття 69. Дія Статуту в часі і просторі

Стаття 70. Розвиток положень Статуту актами міського самоврядування

Структура статуту міста Івано-Франківськ [402]

Преамбула

РОЗДІЛ I ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ

РОЗДІЛ II ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА МІСТА. ЗЕМЛІ МІСТА

РОЗДІЛ III ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА МІСТА

**РОЗДІЛ IV СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА**

Глава 1. Загальні засади організації місцевого самоврядування в місті

Глава 2. Міський референдум. Дорадче опитування територіальної громади міста.

Місцеві вибори.

Глава 3. Загальні збори громадян за місцем проживання.

Глава 4. Громадські слухання

Глава 5. Місцеві ініціативи.

Глава 6. Органи територіальної самоорганізації населення.

Глава 7. Органи місцевого самоврядування територіальної громади. Посадові особи.

Глава 8. Міський голова.

Глава 9. Виконавчі органи міської ради.

**РОЗДІЛ V МАЙНОВА І ФІНАНСОВА ОСНОВА САМОВРЯДУВАННЯ В
МІСТІ**

Глава 1. Майнові права органів місцевого самоврядування.

Глава 2. Фінансові засоби міста.

РОЗДІЛ VI ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

**Проект Статуту Сумської міської територіальної громади
(станом на грудень 2021 року)**

ПРЕАМБУЛА

РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Сумська міська територіальна громада

Стаття 2. Принципи організації та діяльності Сумської міської територіальної громади

Стаття 3. Мета та завдання Сумської міської територіальної громади

Стаття 4. Територіальний устрій громади

Стаття 5. Символіка

Стаття 6. Почесні звання та відзнаки громади

Стаття 7. Святкові дні та пам'ятні дати

РОЗДІЛ II. ПРАВА ЖИТЕЛІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Стаття 8. Місцеве самоврядування

Стаття 9. Права на участь у місцевому самоврядуванні та обов'язки жителів територіальної громади

Стаття 10. Право на користування об'єктами комунальної власності

Стаття 11. Право на освіту та додаткові гарантії його реалізації

Стаття 12. Право на охорону здоров'я

Стаття 13. Додаткові гарантії прав пенсіонерів, осіб з інвалідністю та осіб з функціональними обмеженнями

Стаття 14. Право на особисту участь в обговоренні питань місцевого значення

Стаття 15. Рівноправність жителів Сумської МТГ

РОЗДІЛ III. ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ЖИТЕЛІВ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Стаття 16. Участь жителів Сумської міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення

Стаття 17. Форми безпосередньої участі громади у місцевому самоврядуванні

Стаття 18. Вибори Сумського міського голови та депутатів Сумської міської ради

Стаття 19. Місцевий референдум

Стаття 20. Загальні збори громадян за місцем проживання та збори виборців

Стаття 21. Місцеві ініціативи

- Стаття 22. Громадські слухання
- Стаття 23. Обговорення питань життя громади
- Стаття 24. Громадські опитування
- Стаття 25. Колективні та індивідуальні звернення до ОМС
- Стаття 26. Громадський (партиципаторний) бюджет
- Стаття 27. Місячники благоустрою та толоки на території Сумської МТГ
- Стаття 28. Участь у масових мирних акціях
- Стаття 29. Інші форми участі громади у місцевому самоврядуванні
- Стаття 30. Участь у здійсненні місцевого самоврядування через об'єднання громадян та структурні утворення політичних партій

РОЗДІЛ IV. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.

- Стаття 31. Система місцевого самоврядування Сумської МТГ
- Стаття 32. Компетенція Сумської МТГ
- Стаття 33. Сумська міська рада
- Стаття 34. Сумський міський голова
- Стаття 35. Староста
- Стаття 36. Виконавчий комітет Сумської міської ради
- Стаття 37. Департаменти, управління, відділи та інші виконавчі органи міської ради
- Стаття 38. Органи самоорганізації населення
- Стаття 39. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

РОЗДІЛ V. ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ

- Стаття 40. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування Сумської МТГ та їхніх посадових осіб з інститутами громадянського суспільства
- Стаття 41. Взаємовідносини Сумської міської територіальної громади з іншими територіальними громадами
- Стаття 42. Участь в асоційованих організаціях і міжнародна співпраця
- Стаття 43. Міжнародне співробітництво
- Стаття 44. Відносини з органами державної влади
- Стаття 45. Відносини з підприємствами, установами і організаціями

РОЗДІЛ VI. МАТЕРІАЛЬНА ТА ФІНАНСОВА ОСНОВА СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

- Стаття 46. Комунальна власність Сумської МТГ
- Стаття 47. Фінансова основа Сумської МТГ
- Стаття 48. Комунальне замовлення

РОЗДІЛ VII. ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

- Стаття 50. Планування розвитку Сумської МТГ
- Стаття 51. Економіка
- Стаття 52. Соціальний захист

- Стаття 53. Медичні послуги
Стаття 54. Охорона дитинства і підтримка молоді
Стаття 55. Освіта і наука
Стаття 56. Культурний розвиток особистості та змістовне дозвілля
Стаття 57. Фізична культура і спорт
Стаття 58. Охорона довкілля, природних ресурсів та сталий енергетичний розвиток
Стаття 59. Забудова територій
Стаття 60. Найменування та перейменування територіальних об'єктів
Стаття 61. Житловий фонд
Стаття 62. Санітарне благополуччя та утримання тварин
Стаття 63. Благоустрій та озеленення
Стаття 64. Послуги транспорту і зв'язку
Стаття 65. Дороги
Стаття 66. Торговельне, побутове обслуговування і ресторанне господарство
Стаття 67. Додержання тиші, громадський порядок та безпека
Стаття 68. Захист від надзвичайних ситуацій
Стаття 69. Цифрова трансформація та інформація
Стаття 70. Фінансова взаємодопомога та благодійна діяльність

РОЗДІЛ VIII. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ

- Стаття 71. Засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування Сумської МТГ та їх посадових осіб
Стаття 72. Форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування Сумської МТГ та їх посадових осіб
Стаття 73. Громадська експертиза

РОЗДІЛ ІХ. ЗВІТУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПЕРЕД СУМСЬКОЮ МІСЬКОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ

- Стаття 74. Загальні засади звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, депутатів місцевої ради перед Сумською міською територіальною громадою
Стаття 75. Звітування Сумського міського голови
Стаття 76. Звітування депутатів Сумської міської ради
Стаття 77. Звітування старости

РОЗДІЛ VII. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

- Стаття 78. Порядок прийняття і реєстрації Статуту
Стаття 79. Порядок внесення змін до Статуту

Стаття 80. Дія Статуту в часі і просторі

Стаття 81. Акти ОМС як один з механізмів реалізації норм Статуту

Стаття 82. Зберігання Статуту

ПРОЄКТ С Т А Т У ТУ
СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ
ПРЕАМБУЛА

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Загальна характеристика Сумської міської територіальної громади

Стаття 2. Адміністративно-територіальний устрій Сумської МТГ

Стаття 3. Символіка Сумської МТГ

Стаття 4. Найменування та перейменування територіальних об'єктів Сумської МТГ

Стаття 5. Почесні звання та відзнаки громадян

Стаття 6. Місцеві свята та пам'ятні дати в житті Сумської МТГ

Стаття 7. Увічнення пам'яті історичних осіб та подій на території Сумської МТГ

Стаття 8. Вивчення історії Сумської МТГ у її навчальних закладах

РОЗДІЛ ІІ. ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЖИТЕЛІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ, ІНШИХ ОСІБ

Стаття 9. Участь сумчан та інших осіб в управлінні місцевими справами

Стаття 10. Основні права жителів Сумської МТГ

Стаття 11. Єдність прав та обов'язків жителів Сумської МТГ, інших осіб

Стаття 12. Гарантії захисту і реалізації прав та свобод в Сумській МТГ

Стаття 13. Уповноважені територіальної громади як інститут захисту прав громадян

РОЗДІЛ ІІІ. ФОРМИ УЧАСТІ ЖИТЕЛІВ СУМСЬКОЇ МТГ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ

Стаття 14. Вибори Сумського міського голови та депутатів Сумської міської ради

Стаття 15. Місцевий референдум

Стаття 16. Загальні збори (конференції) членів територіальної громади

Стаття 17. Місцеві ініціативи

Стаття 18. Громадські слухання

Стаття 19. Звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у форматі електронної петиції

Стаття 20. Консультації з громадськістю. Публічні громадські обговорення питань життя громади

- Стаття 21. Участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування
- Стаття 22. Участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради територіальної громади
- Стаття 23. Участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення Проєктів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський (партиципаторний) бюджет)
- Стаття 24. Участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення
- Стаття 26. Добровільна громадська мобілізація
- Стаття 27. Інші форми участі мешканців територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення
- Стаття 28. Участь у масових мирних акціях

ГЛАВА IV. МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

- Стаття 29. Основні засади місцевого самоврядування територіальної громади
- Стаття 30. Правовий статус, компетенція та система Сумської МТГ як суб'єкта публічних прав
- Стаття 31. Сумська міська рада
- Стаття 32. Забезпечення роботи Сумської міської ради
- Стаття 33. Сумський міський голова
- Стаття 34. Староста
- Стаття 35. Виконавчі органи місцевого самоврядування Сумської МТГ
- Стаття 36. Виконавчий комітет Сумської міської ради
- Стаття 37. Департаменти, управління, відділи та інші виконавчі органи міської ради
- Стаття 38. Забезпечення діяльності органів самоорганізації населення
- Стаття 39. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування
- Стаття 40. Вивчення громадської думки. Громадське опитування
- Стаття 41. Кодекс поведінки депутатів міської ради та посадових осіб місцевого самоврядування
- Стаття 42. Конфлікт інтересів у Сумській міській раді та виконавчих органах міської ради
- Стаття 43. Етика поведінки депутатів Сумської міської ради
- Стаття 44. Служба в органах місцевого самоврядування.
- Стаття 45. Кадровий резерв муніципальної служби територіальної громади

Стаття 46. Планування кар'єри муніципального службовця територіальної громади

Стаття 47. Контроль і контрольні процедури в органах місцевого

Стаття 48. Відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування територіальної громади

РОЗДІЛ V. ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ

Стаття 49. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування Сумської МТГ та їхніх посадових осіб з інститутами громадянського суспільства

Стаття 50. Взаємовідносини Сумської міської територіальної громади з іншими територіальними громадами

Стаття 51. Участь в асоційованих організаціях органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднаннях

Стаття 52. Міжнародне співробітництво. Взаємодія з осередками діаспори територіальної громади за межами України

Стаття 53. Відносини з органами державної влади

Стаття 54. Відносини з підприємствами, установами і організаціями

Стаття 55. Взаємовідносини Сумської міської територіальної громади з суб'єктами власності, яка не є комунальною

РОЗДІЛ VI. МАТЕРІАЛЬНА ТА ФІНАНСОВА ОСНОВА СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Стаття 56. Комунальна власність Сумської МТГ

Стаття 57. Комунальне замовлення

Стаття 58. Захист прав комунальної власності

Стаття 59. Фінансова основа Сумської МТГ. Бюджет територіальної громади

Стаття 60. Місцеві податки і збори

РОЗДІЛ VII. ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

Стаття 61. Основні засади функціонування і розвитку громади

Стаття 62. Планування розвитку Сумської МТГ

Стаття 63. Економіка

Стаття 64. Соціальний захист

Стаття 65. Медичні послуги

Стаття 66. Охорона дитинства і підтримка молоді

Стаття 67. Освіта і наука

Стаття 68. Культурний розвиток особистості та змістовне дозвілля

Стаття 69. Фізична культура і спорт

Стаття 70. Охорона довкілля, природних ресурсів та сталий енергетичний розвиток

Стаття 71. Забудова територій

Стаття 72. Житловий фонд

Стаття 73. Санітарне благополуччя та утримання тварин

Стаття 74. Благоустрій та озеленення

Стаття 75. Послуги транспорту і зв'язку

Стаття 76. Дороги

Стаття 77. Торговельне, побутове обслуговування і ресторанне господарство

Стаття 78. Додержання тиші, громадський порядок та безпека

Стаття 79. Захист від надзвичайних ситуацій

Стаття 80. Цифрова трансформація та інформація

Стаття 81. Фінансова взаємодопомога та благодійна діяльність

Стаття 82. Відстоювання (лобіювання) інтересів Сумської МТГ

РОЗДІЛ VIII. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУМСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ

Стаття 83. Засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування Сумської МТГ та їх посадових осіб

Стаття 84. Форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування Сумської МТГ та їх посадових осіб

Стаття 85. Громадська експертиза

РОЗДІЛ ІХ. ЗВІТУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПЕРЕД СУМСЬКОЮ МІСЬКОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ

Стаття 86. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування територіальної громади

Стаття 87. Загальні засади звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, депутатів місцевої ради перед Сумською міською територіальною громадою

Стаття 88. Звітування Сумського міського голови

Стаття 89. Звітування депутатів Сумської міської ради

Стаття 90. Звітування старости

Стаття 91. Звітування комунальних підприємств, установ та організацій Сумської міської ради

РОЗДІЛ VII. ПЕРЕХІДНІ ТА ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 92. Порядок прийняття і реєстрації Статуту

Стаття 93. Перехідні положення

Стаття 94. Порядок внесення змін до Статуту

Стаття 95. Дія Статуту в часі і просторі

Стаття 96. Акти ОМС як один з механізмів реалізації норм Статуту

Стаття 97. Офіційне тлумачення Статуту

Стаття 98. Зберігання Статуту



18.09.2023 № 15/295a

На № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Роговенка Олега Володимировича на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право (тема «Муніципальна правотворчість в Україні в
умовах децентралізації державної влади»)**

Результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного авіаційного університету Роговенка Олега Володимировича на тему: «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук з галузі знань 08 «Право», за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право використовувалися викладачами кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства в процесі здійснення освітньої діяльності, упроваджувалися елементи методичних розробок до викладання дисципліни «Порівняльне конституційне право» та під час проходження науково-дослідної практики студентами спеціальності 293 «Міжнародне право».

Теоретична цінність зазначених методичних розробок та наукових напрацювань Роговенка О.В. полягає у поглибленні знань майбутніх викладачів у сфері комплексного дослідження питання муніципальної правотворчості в умовах децентралізації державної влади. Дисертаційне дослідження має практичне значення, оскільки спрямоване на удосконалення професійних компетентностей студентів на основі упровадження і використання активних методів навчання, наповнення змістом професійно-орієнтованих дисциплін



матеріалом, що носить перспективний та інноваційний характер відповідно до вимог освітнього процесу.

Довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження Роговенка Олега Володимировича на тему: «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» обговорена та схвалена на засіданні кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства факультету міжнародних відносин Національного авіаційного університету (протокол № 12 від 15 вересня 2023 року).

Завідувач кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства

Роман МАКСИМОВИЧ



вул. Першотравнева, 29, 3 поверх,
м. Суми, 40009, Україна
Т: (050) 412-47-25, Т/Ф: (0542) 60-36-47
E-mail: rc.sumy@legalaid.sm.ua
Website: www.legalaid.gov.ua
Код ЄДРПОУ 38244729

ЗАТВЕРДЖУЮ
Директор
Регіонального центру з надання
безоплатної вторинної правової
допомоги у Сумській області
Олена ДЕМЧЕНКО
2023 року



АКТ

Комісія у складі:

голова комісії - Директора Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Сумській області Олена Миколаївна Демченко;

член комісії - заступника директора Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Сумській області Валентина Григоріївна Волобуєва.

Цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного авіаційного університету Роговенка Олега Володимировича на тему: «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук з галузі знань 08 «Право», за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, впроваджені у правотворчій роботі Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Сумській області.

Згідно зі статтею 9 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права, спеціалізовані установи, центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, що значно розширює коло осіб,

фокусом інтересів яких можуть бути окремі результати наукових здобутків Олега Володимировича Роговенка.

Результати дисертаційного дослідження були використані в роботі Центру під час консультування різних категорій осіб, а також при розробці аналітичних матеріалів при проведенні правопросвітницьких заходів.

**Директор
Регіонального центру з надання
безоплатної вторинної правової
допомоги у Сумській області**



Олена ДЕМЧЕНКО

**Заступник директора
Регіонального центру з надання
безоплатної вторинної правової
допомоги у Сумській області**



Валентина ВОЛОБУЄВА



**Регіональний центр
з надання безоплатної
вторинної правової допомоги
у Сумській області**

вул. Першотравнева, 29, 3 поверх,
м. Суми, 40009, Україна
Т: (050) 412-47-25, Т/Ф: (0542) 60-36-47
E-mail: rc.sumy@legalaid.sm.ua
Website: www.legalaid.gov.ua
Код ЄДРПОУ 38244729

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ*

Результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного авіаційного університету Роговенка Олега Володимировича на тему: «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук з галузі знань 08 «Право», за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, впроваджені у правотворчій роботі Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Сумській області.

Результати дисертаційного дослідження були використані в роботі Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Сумській області під час консультування різних категорій осіб, а також при розробці аналітичних матеріалів для проведення правопросвітницьких заходів.

**Директор
Регіонального центру з надання
безоплатної вторинної правової
допомоги у Сумській області**



Олена ДЕМЧЕНКО



Сумська міська рада

майдан Незалежності, 2, м. Суми, 40030, тел.(факс) +38(0542) 700-568
E-mail: smr.gov.ua

16.04.23 № 940/03.02-08

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного авіаційного університету Роговенка Олега Володимировича на тему: «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук з галузі знань 08 «Право», за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, впроваджені у правотворчій роботі у складі робочої групи з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми (розпорядження Сумського міського голови від 22.11.2021 №382-Р «Про робочу групу з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми» (зі змінами) та від 05.06.2023 №186-Р «Про робочу групу з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми» (нова редакція)).

Зокрема, автор надав пропозиції щодо структури Статуту Сумської міської територіальної громади (до ст.ст. 1-7); до розділу II – Органи місцевого самоврядування Сумської міської територіальної громади; ст. 19 Права територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення; до ст.ст. 26-39 розділу IV – Форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення; до ст. 52 – взаємовідносини органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами; до розділу IX – Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; до ст. 74. - Звітування міського голови в розділі – XII – Звітування органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою та у розділ XIII – Відкритість та прозорість у діяльності органів місцевого самоврядування.

Сумський міський голова



Олександр ЛИСЕНКО



Сумська міська рада
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ

майдан Незалежності, 2, м. Суми, 40030, тел.(факс) +38(0542) 700-560,
E-mail: <https://smr.gov.ua>

ЗАТВЕРДЖУЮ

Сумський міський голова

 О.М. Лисенко

 2023 року



АКТ

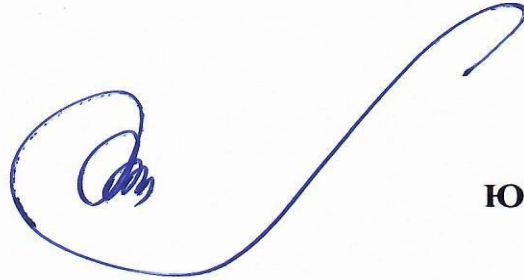
Цим Актом засвідчую, що результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного авіаційного університету Роговенка Олега Володимировича на тему: «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук з галузі знань 08 «Право», за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, впроваджені у правотворчій роботі у складі робочої групи з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми (розпорядження Сумського міського голови від 22.11.2021 №382-Р «Про робочу групу з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми» (зі змінами) та від 05.06.2023 №186-Р «Про робочу групу з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми» (нова редакція)).

Зокрема, автор надав пропозиції щодо структури Статуту Сумської міської територіальної громади (до ст.ст. 1-7); до розділу II – Органи місцевого самоврядування Сумської міської територіальної громади; ст. 19 Права територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення; до ст.ст. 26-39 розділу IV – Форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення; до ст. 52 – взаємовідносини органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами; до розділу IX – Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; до ст. 74. - Звітування міського голови в розділі – XII – Звітування органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою та у розділ XIII – Відкритість та прозорість у діяльності органів місцевого самоврядування.

Теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження Олега Володимировича Роговенка мають вагомe значення для розбудови муніципальної влади Сумської міської територіальної громади та заслуговують на позитивну оцінку, виходячи з досвіду їх використання в діяльності виконавчих органів Сумської міської ради (Департамент фінансів, економіки та інвестицій Сумської міської ради, Департамент забезпечення ресурсних

платежів Сумської міської ради, Департамент інфраструктури міста Сумської міської ради, Департамент інспекційної роботи Сумської міської ради, Департамент соціального захисту населення Сумської міської ради, Управління освіти і науки Сумської міської ради, Управління охорони здоров'я Сумської міської ради, Управління стратегічного розвитку міста Сумської міської ради, Правове управління Сумської міської ради та інші).

**Керуючий справами
Виконавчого комітету
Сумської міської ради
(Голова робочої групи)**

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop that starts with a small circular flourish on the left and extends upwards and to the right.

Юлія Павлик