

**ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ШТЕФЮК ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 352.076.351](477)

ДИСЕРТАЦІЯ

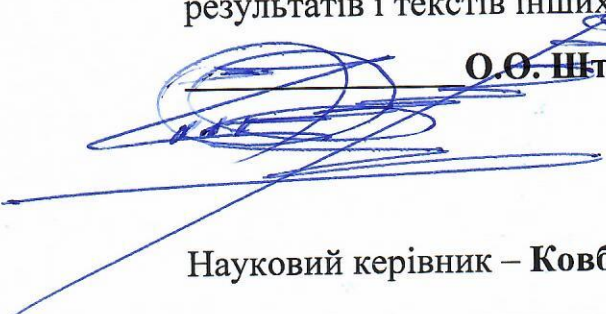
**ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

081 – Право

08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела



О.О. Штефюк

Науковий керівник – **Ковбас Ігор Васильович**,
доктор юридичних наук, професор

Чернівці – 2026

АНОТАЦІЯ

Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект. *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці, 2026 р.

Узагальнений короткий виклад основного змісту дисертації. Дисертаційну роботу присвячено комплексному дослідженню публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема через розкриття загальнотеоретичних та практичних основ їх закріплення в дискурсі аналізу сучасних наукових розвідок, законодавства у сфері місцевого самоврядування, новел законодавства про адміністративні послуги та адміністративну процедуру. Особливу увагу зосереджено на феномені публічно-сервісних повноважень – прояві парадигми людиноцентризму як невід’ємної складової європеїзації законодавства про місцеве самоврядування. Висвітлено зміни у розумінні особливостей публічно-правових відносин між індивідом та органом місцевого самоврядування через сервісну спрямованість останніх. Сучасні умови розвитку доктрини та практики адміністративного права, муніципального права впливають на зміну адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в контексті необхідності розширення повноважень останніх саме в публічно-сервісній діяльності. Категорія «публічно-сервісні повноваження» є невід’ємною складовою адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, що поступово знаходить відображення у вітчизняному законодавстві.

У вступі дисертаційного дослідження обґрунтовано актуальність теми; проведено аналіз теоретичну та практичну складові роботи; сформульовано об’єкт, предмет, мету, завдання дисертаційного дослідження; перераховано та обґрунтовано застосування відповідних методів наукового пізнання;

сформульовано наукову новизну дослідження; зазначено про особистий внесок дисертанта, апробацію результатів дисертаційного дослідження; вказано інформацію про структуру, обсяг та кількість використаних джерел у дослідженні.

У розділі 1 *«Повноваження органів місцевого самоврядування як необхідна складова їх адміністративно-правового статусу»* доведено, що ґрунтовні дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні не проводилися, незважаючи на велику кількість публікацій з тематики місцевого самоврядування. Проаналізовано положення доктрини адміністративного права, сформульовані за результатами досліджень категорії «повноваження органів місцевого самоврядування» як важливого та невід’ємного елементу їх адміністративно-правового статусу. Аргументовано, що публічно-сервісні повноваження демонструють зміну у взаємовідносинах між індивідом та державою, мешканцем конкретної територіальної громади й органом місцевого самоврядування через розвиток концепту «сервісна держава». Доведено, що категорії «публічно-сервісні повноваження» та «публічно-сервісна діяльність» взаємодоповнюючі й тісно між собою пов’язані. Обґрунтовано, що законодавство про адміністративні послуги послуговується категорією «публічно-сервісні повноваження» оскільки ним врегульовується порядок їх надання органами місцевого самоврядування, а їх публічно-сервісні повноваження забезпечують публічно-сервісну діяльність.

У розділі 2 *«Правова природа публічно-сервісних повноважень органів публічної адміністрації»* зазначено, що публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні й делеговані, що залежить від того, чи передбачені вони одразу ж законодавством про місцеве самоврядування чи передані органами виконавчої влади в межах реформи місцевого самоврядування. Аргументовано, що концепція людиноцентризму безпосередньо вплинула на впровадження публічно-сервісних повноважень і стала результатом уведення поняття «послуги» як форми вираження публічно-

сервісної функції держави. Доведено, що реформа децентралізації істотно змінила адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування та поступово розширює перелік публічно-сервісних повноважень з урахуванням положень Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та законодавства у сфері місцевого самоврядування. Обґрунтовано, з-поміж наявних у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» власних або делегованих повноважень, наявні ті які спрямовують діяльність відповідного органу місцевого самоврядування на здійснення сервісної діяльності у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, благоустрою тощо. Вказано на необхідність внесення змін до чинного законодавства про місцеве самоврядування в частині розмежування повноважень між виконавчою гілкою влади та місцевим самоврядуванням задля уникнення конфліктів із місцевими органами виконавчої влади. Аргументовано необхідність змін у законодавстві про надання адміністративних послуг в контексті посилення спроможності органів місцевого самоврядування надавати їх якісно.

У розділі 3 «Адміністративна процедура реалізації публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування» встановлено, що категорія «принципи адміністративної процедури» формує основу для належної діяльності органів місцевого самоврядування в контексті реалізації матеріальних та процедурних основ під час взаємодії з індивідом при забезпеченні реалізації нею своїх прав і свобод через здійснення публічно-сервісної діяльності. Аргументовано, що принципи адміністративної процедури забезпечують ефективну діяльність не лише у відносинах зовнішнього, а й внутрішнього адміністрування. Це відбувається внаслідок того, що принципи адміністративної процедури впливають і на діяльність безпосередньо посадової особи такого органу: під час надання конкретної публічної послуги вона повинна вчиняти свої дії з врахуванням таких принципів. Встановлено позитивний вплив категорії «добре врядування» на вдосконалення механізму взаємодії між органами публічної влади та

індивідом, що знайшло відображення в чинному законодавстві про адміністративну процедуру, яким забезпечується можливість органу місцевого самоврядування реалізовувати свої публічно-сервісні повноваження. Органи місцевого самоврядування, з огляду на еволюцію їх публічно-сервісної складової, вже є окремими учасниками публічно-сервісних правовідносин. Забезпечення процедурної складової реалізацією особою своїх прав є вагомим досягненням вітчизняного адміністративного права та європейського поступу української держави в частині впровадження людиноцентристського підходу у діяльності органів публічної влади. Доведено, що вдосконалення законодавства про адміністративну процедуру суттєво розширить можливості для кращого впровадження європейських підходів, принципів комунікації особи з органами місцевого самоврядування. У цьому аспекті позитивним є прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

У розділі 4 «Порівняльно-правовий аналіз публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування» висвітлено загально-європейську тенденцію у законодавстві, яким урегульовується правовий статус органів місцевого самоврядування. Це стосується їх наділення публічно-сервісними повноваженнями завдяки проведенню реформ законодавства про місцеве самоврядування у країнах Європейського Союзу. Аргументовано, що публічно-сервісні повноваження закріплюються не лише на рівні спеціального законодавства, але й на рівні Конституції, що спостерігається як у країнах-членах Європейського Союзу, які вже тривалий час входять до його складу (Франція, Італія), так і в тих, які доєдналися нещодавно (Словенія, Румунія, Хорватія). Доведено, що національне законодавство, яким врегульовується надання публічних послуг у межах публічно-сервісних повноважень таких органів, формувалося під впливом європейського законодавства у сфері місцевого самоврядування. Визначено, що французька децентралізація сформувала відносини між органами місцевого самоврядування в громадах і містах та державною адміністрацією

на рівні повіту, які ґрунтуються на принципах автономії, законності, відповідальності, співпраці та солідарності, відповідальності, співпраці та солідарності при розв'язанні проблем усього повіту. Досвід Італійської Республіки базується на імplementованому принципі субсидіарності з права Європейського Союзу. Встановлено, що формування місцевого самоврядування в Румунії, Словенії та Хорватії відбувалося із здобуттям незалежності та зумовлене прагненням доєднатися до країн Європейського Союзу. Публічно-сервісні повноваження належать відповідним органам та передані їм під впливом прийняття національного законодавства та європеїзації.

Ключові слова: людиноцентризм, приватна особа, сервісна держава, публічна влада, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування, публічне врядування, функції, компетенція, повноваження, публічно-сервісні відносини, публічно-сервісні повноваження, адміністративні послуги, адміністративна процедура, адміністративний збір.

ABSTRACT

Shtefiuk O.O. Public-Service Powers of Local Self-Government Bodies in Ukraine: Theoretical and Legal Aspect. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Law, Specialty 081 – Law (08 – Law). – Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University, Chernivtsi, 2026.

A concise summary of the main content of the dissertation. The dissertation is devoted to a comprehensive study of the public-service powers of local self-government bodies, particularly through an analysis of the general theoretical and practical foundations of their consolidation in the discourse of contemporary scientific research, legislation in the field of local self-government, and recent amendments to the legislation on administrative services and the administrative procedure. Special attention is paid to the phenomenon of public-

service powers as an expression of the human-centered paradigm, which constitutes an integral component of the Europeanization of local self-government legislation and reflects changes in the understanding of the specific features of public-service relations between a private individual and a local self-government body through the service-oriented nature of the latter. Current conditions in the development of administrative and municipal law doctrine and practice influence the transformation of the administrative-legal status of local self-government bodies, emphasizing the need to expand their powers specifically in public-service activities. The category of “public-service powers” is an essential element of the administrative-legal status of local self-government bodies, which is gradually being reflected in domestic legislation.

The *introduction* to the dissertation research substantiates the relevance of the topic; analyzes the theoretical and practical components of the work; formulates the object, subject, purpose, and objectives of the dissertation research; lists and substantiates the application of relevant methods of scientific knowledge; formulates the scientific novelty of the research; indicates the personal contribution of the dissertation author and the testing of the results of the dissertation research; provides information about the structure, volume, and number of sources used in the research.

In Chapter 1, “*Powers of Local Self-Government Bodies as a Necessary Component of Their Administrative-Legal Status*”, it is demonstrated that comprehensive studies of the public-service powers of local self-government bodies in Ukraine have not been conducted, despite a large number of publications on local self-government. The provisions of administrative law doctrine formulated based on research into the category of “powers of local self-government bodies” are analyzed as an important and integral element of their administrative-legal status. It is argued that public-service powers reflect a shift in the relationships between the private individual and the state, as well as between residents of specific territorial communities and local self-government bodies, through the development of the service-oriented state concept. It is demonstrated that the categories of “public-service powers” and “public-service activities” are complementary and closely

interconnected. It is substantiated that legislation on administrative services is linked to the category of public-service powers, as it regulates the procedure for their provision by local self-government bodies, while the public-service powers of these bodies ensure the implementation of public-service activities. The appropriateness of applying a civilizational approach in the study of public-service powers of local self-government bodies is justified as an effective method of scientific inquiry.

In Chapter 2, *“The Legal Nature of Public-Service Powers of Public Administration Bodies”*, it is substantiated that the public-service powers of local self-government bodies are divided into own powers and delegated powers, depending on whether they are directly provided by the legislation on local self-government or transferred by executive authorities within the framework of local self-government reform. It is argued that the human-centered approach directly influenced the implementation of public-service powers and resulted from the introduction of the concept of “service” as a form of expressing the public-service function of the state. It is demonstrated that the decentralization reform has significantly changed the administrative-legal status of local self-government bodies and gradually expands the list of public-service powers, taking into account the provisions of the Constitution of Ukraine, the European Charter of Local Self-Government, and legislation in the field of local self-government. Among the own and delegated powers provided for in the current Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, there are those that direct the activities of the respective local self-government body toward the provision of service-oriented activities in education, healthcare, culture, public utilities, and other areas. The necessity of amending the current legislation on local self-government is indicated, particularly regarding the delineation of powers between the executive branch and local self-government, to avoid conflicts with local executive authorities. The study also argues for the need to amend the legislation on the provision of administrative services to enhance the capacity of local self-government bodies to provide them efficiently and with quality.

In Chapter 3, “*The Administrative Procedure for the Implementation of Public-Service Powers of Local Self-Government Bodies*”, it is established that the category of “principles of administrative procedure” forms the foundation for the proper functioning of local self-government bodies in the context of implementing both the substantive and procedural aspects during interactions with private individuals, ensuring the realization of their rights and freedoms through public-service activities. It is argued that the principles of administrative procedure ensure the effective functioning not only in the context of external relations but also in internal administration. This occurs because the principles of administrative procedure directly influence the actions of an official of such a body: when providing a specific administrative service, the official must act in accordance with these principles. The positive impact of the category of “good governance” on improving the mechanism of interaction between public authorities and private individuals is demonstrated. This is reflected in the current legislation on administrative procedure, which ensures that local self-government bodies can exercise their public-service powers. In light of the evolution of their public-service component, local self-government bodies have become distinct participants in public-service legal relations. Ensuring the procedural aspect of an individual’s exercise of rights is a significant achievement of Ukrainian administrative law and represents a step forward in the Europeanization of the Ukrainian state, particularly in implementing a human-centered approach in the activities of public authorities. It is demonstrated that improving legislation on administrative procedure will significantly expand opportunities for better implementation of European approaches and principles of communication between individuals and local self-government bodies. In this regard, the adoption of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” is a positive development.

In Chapter 4, “*Comparative Legal Analysis of Public-Service Powers of Local Self-Government Bodies*”, a general European trend in legislation regulating the legal status of local self-government bodies is established, particularly regarding their public-service powers, which has emerged as a result of reforms in local self-

government legislation in European Union countries. It is argued that public-service powers are enshrined not only in special legislation but also at the constitutional level, as observed both in long-standing EU member states (France, Italy) and in those that joined more recently (Slovenia, Romania, Croatia). It is demonstrated that national legislation regulating the provision of public services within the scope of public-service powers of local self-government bodies has developed under the influence of European local self-government law. The French model of decentralization established relations between local self-government bodies in communities and cities and the state administration at the county level based on the principles of autonomy, legality, responsibility, cooperation, and solidarity in addressing county-wide issues. The experience of the Italian Republic is based on the implemented principle of subsidiarity derived from European Union law. It is established that the formation of local self-government in Romania, Slovenia, and Croatia was driven by the achievement of independence and the aspiration to join the European Union. The respective public-service powers belong to the relevant bodies and were conferred on them under the influence of national legislation adoption and the process of Europeanization.

Key words: human-centered approach, private individual, service-oriented state, public authority, bodies of public authority, local self-government bodies, public governance, functions, competence, powers, public-service relations, public-service powers, administrative services, administrative procedure, administrative fee.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Наукові праці у виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України:

1. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: в пошуку оптимального формату. *Науковий вісник*

міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. 2022. №60. С. 34–38.

2. Ковбас І.В., **Штефюк О.О.** Сервісні повноваження органів місцевого самоврядування: поняття та основні принципи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції* № 2. 2023. С. 110–115. (Особистий внесок: Штефюк О.О. збирав, обробляв, упорядковував первинну інформацію яка стосується об'єкта наукового дослідження – сервісних повноважень органів місцевого самоврядування, аналізував інформацію, яка стосується понятійно-категорійного апарату, формулював висновки за результатами дослідження; Ковбас І.В. здійснив аналіз законодавства у сфері місцевого самоврядування, їх повноважень та видів).

3. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування Румунії: загальний нарис. *Академічні візії*. 2025. (43). С. 1–8.

Наукові правці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Штефюк О.О. До дискусії про публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи*. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини (м. Харків, 4 грудня 2022 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 130–134.

5. Штефюк О.О. Правова природа публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. *Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні*. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (15 грудня 2022 року): ел. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; О. Лотюк; П. Діхтієвський; В. Пашинський; А. Матат. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. С. 150–152.

6. Штефюк О.О. Нормативно-правове закріплення публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах.

Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу (м. Харків, 17 березня 2023 р.). Харків. НЮУ ім. Ярослава Мудрого. 2023. С. 216–219.

7. Штефюк О.О. Правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Еволюція доктрини адміністративного права в Україні.* Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу присвяченого 30-ти річчю Національної академії правових наук України (м. Харків, 19 травня 2023 р.). Харків. НЮУ ім. Ярослава Мудрого. 2023. С. 155–158.

8. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування як невід’ємна складова захисту прав людини публічною адміністрацією. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах:* Матеріали VI Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 9 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 267–271.

9. Штефюк О.О. Правові принципи реалізації публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування. *Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду.* Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (22 лютого 2024 року): електр. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; П. Діхтієвський; Т. Коломоець; А. Мамула; В. Мушенко; В. Пашинський;. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. С. 381–384.

10. Штефюк О.О. Судовий захист прав, свобод, інтересів особи під час дії воєнного стану. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах.* Матеріали VII Міжнародного правничого форуму, 28 травня 2024 р., м. Чернівці/ Уклад. І.В. Ковбас, І.І. Бабін, О.І. Ющик, І.Ж. Торончук, П.І. Крайній. Чернівці : Технодрук, 2024. С. 300–303.

11. Штефюк О.О. Принципи адміністративної процедури як основа реалізації публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. *Стандарти належного адміністрування:*

європейські підходи та впровадження в Україні : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня 2024 р.). – Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 131–138.

12. Штефюк О.О. Особливості публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування Румунії. *Молодіжна наука заради миру та розвитку*. Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (12-14 грудня 2024 року, м. Чернівці). Чернівці : Чернівець. нац. ун-т. ім. Ю. Федьковича. С. 167–171.

13. Солодан К.В., **Штефюк О.О.** Особливості надання електронних адміністративних послуг. *Публічна влада в умовах режиму воєнного стану: виклики, рішення, європейський вектор*. Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (10 квітня 2025 року): електр. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко, П. Діхтієвський, Т. Дідич, О. Банчук, Т. Коломоєць, І. Гаєвський, Р. Усенко, В. Пашинський, Г. Дубов, В. Яцуба; за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Петра Діхтієвського. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2025. С. 52–54. (*Особистий внесок*: Штефюк О.О. збирав, обробляв, упорядковував первинну інформацію яка стосується об'єкта наукового дослідження – електронних адміністративних послуг, аналізував інформацію, формулював висновки; Солодан К.В. здійснила аналіз теоретичного та правозастосовного матеріалу щодо особливостей адміністративної процедури надання електронних адміністративних послуг).

Наукові праці які додатково відображають наукові результати дисертації

14. Shtefiuck O. Peculiarities of the legal regulation of public-service powers of local self-government bodies in the European Union member states. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2025. №2. P. 160–168. ISSN 1339-7915.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	16
ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ.....	27
1.1. Ступінь наукової розробки категорії публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування.....	27
1.2. Методологія дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування.....	46
Висновки до розділу 1.....	57
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	60
2.1. Доктринальний та нормативний підхід вивчення інституту публічних послуг органів місцевого самоврядування.....	60
2.2. Органи місцевого самоврядування як основні суб'єкти надання публічних послуг.....	76
Висновки до розділу 2.....	89
РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	92
3.1. Принципи адміністративної процедури реалізації публічно-сервісних повноважень.....	92
3.2. Правове регулювання адміністративної процедури під час реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень.....	109
Висновки до розділу 3.....	126
РОЗДІЛ 4. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	129

4.1. Правове регулювання публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.....	129
4.2. Тенденції вдосконалення реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень.....	149
Висновки до розділу 4.....	177
ВИСНОВКИ.....	180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	185
ДОДАТКИ.....	205

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

ВС – Верховний Суд

ЄКПЛ – Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЗАП – Закон України «Про адміністративну процедуру»

ЗУ – Закон України

КМУ – Кабінет Міністрів України

КСУ – Конституційний Суд України

КАС ВС – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

КУ – Конституція України

ОМС – органи місцевого самоврядування

ПУ – Президент України

РЄ – Рада Європи

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування теми дослідження. Динамічний розвиток держави та суспільства зумовлює зміни у праві як регулятора суспільних відносин. Зважаючи на незліченну кількість щоденної взаємодії індивіда та держави для реалізації свої прав і свобод, а також внаслідок впливу євроінтеграційних процесів, впродовж останніх десятиліть спостерігається динамічна трансформація в царині вітчизняного публічного права загалом та адміністративного права зокрема. Органи місцевого самоврядування – важливий учасник публічно-правових відносин, одна з ключових ланок у складному механізмі системи органів публічної влади який поступово трансформується для забезпечення кожного жителя громади можливістю одержати максимальний спектр публічних послуг. Завдяки конституційному закріпленню людиноцентризму як світоглядної основи що впливає на розвиток місцевого самоврядування в Україні в Конституції 1996 року, відбулися зміни у адміністративно-правовому статусі органів місцевого самоврядування, доктрині публічного адміністрування паралельно із реформою децентралізації. Вищезазначене відповідає загальновизнаним європейським практикам надання індивідам публічних послуг саме на місцевому рівні.

Істотні трансформаційні процеси в системі публічного врядування відбуваються, крім іншого, під впливом реформування адміністративно-територіального устрою що з-поміж іншого передбачає розширення переліку повноважень органів місцевого самоврядування. Впровадження концепції «сервісної держави» суть якої полягає у тому що держава та ефективність її інституцій проявляється, в тому числі, створенням відповідних правових основ для одержання публічних послуг приватній особі із забезпеченням доступності при цьому. Імплементация законодавства Європейського Союзу в частині переорієнтації органів публічної влади загалом та органів місцевого самоврядування зокрема від здійснення ними лише організаційно-розпорядчих та наглядових до публічно-сервісних функцій обумовлюється й

іншими факторами. По-перше, їх правовою природою, а по-друге – рівнем правового регулювання правового статусу органів місцевого самоврядування. На перелік функцій, а відтак і повноважень впливають завдання та цілі, закріплені на законодавчому рівні, за допомогою яких органи місцевого самоврядування здійснюють свою діяльність. З врахуванням змін, які відбуваються не лише внаслідок процесу європеїзації законодавства у сфері місцевого самоврядування, але й спричинених російсько-українською війною, під час якої система органів місцевого самоврядування повинна відігравати суттєву роль та допомагати громадянам отримувати відповідні публічні послуги, їх основою метою має стати задоволення індивідуальних потреб громадян, їх приватного інтересу шляхом надання якісних, прозорих та доступних публічних послуг.

У зв'язку із цим дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування необхідне для з'ясування місця та ролі таких повноважень у структурі їх адміністративно-правового статусу, оскільки через їх реалізацію ці органи безпосередньо взаємодіють із населенням, виконують завдання місцевого значення, забезпечують як публічний, так і приватний інтерес. Проте чинне вітчизняне законодавство не містить чіткого їх визначення або ж систематизованого переліку таких повноважень, що створює труднощі у правозастосуванні та знижує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Недостатня теоретична розробка категорії «публічно-сервісні повноваження» у межах адміністративного права, його співвідношення з іншими важливими елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування (компетенція, функції, завдання) зумовлює загальну потребу комплексного дослідження цього феномену, позаяк забезпечення сервісної функції неможливе без чіткого правового регулювання, а також належного правового інструментарію реалізації таких повноважень у сучасних умовах європеїзації адміністративного права.

Отже, вивчення публічно-сервісних повноважень у контексті адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування важливе як для науки адміністративного права, так і для практики застосування законодавства про місцеве самоврядування, публічні послуги, адміністративну процедуру, що надає темі додаткової актуальності.

Нормативна база дослідження складається із акти національного, європейського та міжнародного права якими врегульовується публічно-правові відносини з реалізації публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування.

Емпіричним підґрунтям дослідження є актуальна судова практика національних судів, Європейського суду з прав людини, аналітичні дані вітчизняних, європейських та міжнародних інституцій, а також емпіричні відомості що опубліковані у наукових дослідженнях вітчизняних та зарубіжних дослідників.

В Україні адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування та його елементів вивчали В.Б. Авер'янов, М.О. Багмет, О.В. Батанов, І.І. Бабін, С.Б. Боднар, П.Д. Біленчук, В.М. Бевзенко, В.А. Вдовічен, Р.О. Гаврилюк, А.А. Єзеров, О.Н. Євтушенко, В.Я. Журавель, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, І.В. Ковбас, П.І. Крайній, М.М. Кобилецький, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, П.С. Пацурківський, Ю.З. Торохтій та інші. Комплексні дослідження реалізації повноважень органів місцевого самоврядування крізь призму новел адміністративного законодавства з питань надання адміністративних послуг та адміністративної процедури провели Б.М. Гук, В.І. Горбатюк, О.Д. Дрозд, О.А. Задихайло, А.А. Казанчан, В.В. Кравченко, А.М. Луцик, О.Г. Ляшенко, О.Г. Мордвінов, О.Ю. Оболенський, В.П. Тимощук, О.М. Соловйова, А.М. Школик, А.А. Шарая та інші.

Урахування зарубіжного досвіду закріплення публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування на відповідному законодавчому рівні доцільне з огляду на зміни українського законодавства

про місцеве самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів. Змістовні дослідження публічного права окремих європейських країн проведені М. Брунаццо, Х. Волман, Г. Вірантом, А. Георгіласом, Т. Гроппі, Г. Гроссі, С. Джаметом, Д. Дінке, Р. Карпом, Д. Кеттл, М. Кларічем, П. Ковачем, Дж. Лафліном, Г. Марку, Л. Матей, М. Нає, С. Негутом, К. Райхардом, Н. Скантоне, Б. Судіту, К.С. Сарару, Н. Ханіфом, Я. Лейном та іншими.

Незважаючи на зростання кількості наукових публікацій у сфері місцевого самоврядування, питання класифікації, змістовного наповнення, правових механізмів реалізації публічно-сервісних повноважень, а також їх ефективності в умовах реформи адміністративного законодавства залишаються дискусійними та потребують комплексного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана на кафедрі публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича згідно із планом наукових досліджень кафедри відповідно до наукової теми кафедри «Публічне право як цінність» (державний реєстраційний номер 0120U105707).

Мета і завдання дисертаційного дослідження. Метою роботи є дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування.

У межах поставленої мети сформульовано такі *завдання*:

- сформулювати поняття «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування» як одного із важливих елементів їх адміністративно-правового статусу;
- визначити правову природу публічно-сервісних повноважень та їх зв'язок із загальними категоріями «повноваження», «функція», «компетенція»;
- розглянути публічно-сервісні повноваження як важливий елемент у парадигмі людиноцентризму як правової концепції;

- розкрити зовнішнє вираження публічно-сервісних повноважень крізь призму надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг;
- проаналізувати вплив принципу верховенства права на модернізацію інституту повноважень органів місцевого самоврядування та реалізацію їх публічно-сервісних повноважень;
- охарактеризувати діяльність органів місцевого самоврядування як окремого суб'єкта крізь призму реалізації ним публічно-сервісних повноважень;
- продемонструвати вплив принципів адміністративної процедури на реалізацію публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування;
- з'ясувати особливості правового регулювання під час реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень через інститут адміністративної процедури;
- розкрити особливості еволюції інституту публічно-сервісних повноважень у країнах Європейського Союзу, зокрема тих, які набули членство після розпаду Радянського Союзу.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо взаємодії осіб з органами місцевого самоврядування для реалізації суб'єктивних прав і свобод через публічно-сервісну діяльність та публічно-сервісні повноваження.

Предметом дослідження є повноваження органів місцевого самоврядування в частині здійснення публічно-сервісної діяльності.

Методологія дослідження. Методологічну основу складають методи загальні та спеціальні методи пізнання, за допомогою яких всебічно та об'єктивно проведено аналіз предмета дослідження. З їх допомогою забезпечено виконання сформульованих завдань дослідження, а також,

узагальнено та сформульовано загальні тенденції розвитку публічно-сервісних повноважень як в Україні, так і в країнах Європейського Союзу.

Ключовим методом дисертаційної роботи що дозволив досягти поставленої мети, є цивілізаційний метод як основоположний науковий інструмент який уможливив демонстрацію впровадження та розвитку публічно-сервісних повноважень як результату зовнішнього вираження людиноцентризму. Еволюцію наділення органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах проаналізовано за допомогою порівняльно-правового методу. Застосування методу історизму дозволило встановити впровадження парадигми людиноцентризму та її вплив на зміну правового статусу органів місцевого самоврядування, наділення їх публічно-сервісними повноваженнями.

За допомогою функціонального методу розкрито проблемні питання нормативного закріплення поняття «публічно-сервісні повноваження» у вітчизняному законодавстві про місцеве самоврядування.

Вищеперелічена методологія наукового дослідження зумовлена особливістю теми, у якій поєднуються як теоретичні, так і практичні складові.

Наукова новизна та інноваційність одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим в Україні дослідженням з адміністративного права, яке стосується публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування як нового виду повноважень, а також частиною їх правового статусу. Шляхом аналізу чинного законодавства про місцеве самоврядування, рішень Європейського Суду з прав людини, нормативних документів Європейського Союзу та його органів розкрито поняття «публічно-сервісні повноваження» органів місцевого самоврядування; систематизовано положення доктрини адміністративного права які стосуються впровадженню моделі «сервісна держава»; висвітлено процес проведення реформи децентралізації, дію новел у сфері законодавства про

адміністративні послуги та адміністративну процедуру, їх вплив на зміну правового статусу органів місцевого самоврядування.

У результаті проведеного наукового дослідження одержано ряд наукових положень та висновків, що мають наукову новизну, важливе теоретичне й практичне значення. До найбільш значущих з них належить те, що:

уперше:

- проведено системний аналіз законодавства про місцеве самоврядування, адміністративні послуги та адміністративну процедуру які впливають на формування публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування;

- досліджено трансформацію правового статусу органів місцевого самоврядування як однин з результатів зовнішнього вираження парадигми людиноцентризму та реалізації концепції «сервісна держава»;

- сформульовано авторське визначення поняття «публічно-сервісні повноваження», під якими слід розуміти різновид повноважень, які реалізуються органами місцевого самоврядування під час видання ними позитивного адміністративного акту на адресу приватних осіб, спрямовані на забезпечення їх прав та свобод в різних сферах суспільного життя та виражають публічно-сервісний характер правових відносин між такими суб'єктами публічних правовідносин;

- досліджено еволюцію наділення органів місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та встановлено, що тенденція з розширення такого різновиду повноважень відбувається внаслідок європеїзації законодавства про місцеве самоврядування та виконання завдань щодо вступу країн до Європейського Союзу;

удосконалено:

- адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті виокремлення різновиду повноважень як невід’ємного їх елементу, що знаходить свій зовнішній прояв у публічно-правових відносинах з приватними особами;

- класифікацію повноважень органів місцевого самоврядування в частині виокремлення публічно-сервісних повноважень, якими вони наділені, що можуть бути як власними так й делегованими;

- наукове визначення реалізації публічно-сервісних повноважень у межах законодавства про місцеве самоврядування, законодавства про адміністративні послуги та адміністративну процедуру з врахуванням новел законодавства;

- теоретичні положення адміністративного права в частині виокремлення загальноєвропейських тенденцій вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування для подальшого використання в реформі децентралізації в Україні;

набули подальшого розвитку:

- положення щодо класифікації повноважень органів місцевого самоврядування та розвитку категорії «повноваження» в доктрині адміністративного права;

- наукові підходи, які стосуються реформування та розвитку органів місцевого самоврядування як важливого учасника публічно-правових відносин шляхом еволюції їх правового статусу та набуття нових, раніше не притаманних функцій, виразниками яких є публічно-сервісні повноваження;

- положення щодо вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування й розширення їх сервісної складової в контексті реформи

децентралізації та європеїзації законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Практичне значення одержаних результатів. Одержані в рамках дисертаційного дослідження результати можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для вдосконалення існуючих положень, теоретичної й практичної складової щодо вивчення повноважень органів місцевого самоврядування загалом та публічно-сервісних повноважень зокрема;

– у правозастосовній діяльності – задля вдосконалення чинного законодавства яким здійснюється правове регулювання адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування;

– у навчальному процесі – під час підготовки навчально-методичного забезпечення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне право та адміністративне судочинство», «Екологічне та земельне право», «Публічне право: методологія тлумачення і застосування» тощо.

Особистий внесок здобувача. Положення, висновки й рекомендації, викладені в дисертації, одержані автором самостійно. Дисертаційне дослідження є самостійною його працею. У роботі ідеї та розробки які належать співавторам не використовуються. Задля розкриття окремих питань та аргументації відповідних положень у роботі застосовано наукові праці інших учених із відповідними посиланнями.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження, висновки та пропозиції обговорювались на кафедрі публічного права та були представлені на таких міжнародних та всеукраїнських конференціях, круглих столах та форумах: Круглий стіл «Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи» (м. Харків, 4 грудня 2022 р.), Міжнародна науково-практична конференція

«Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні» (м. Київ, 15 грудня 2022 року), Круглий стіл «Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи» (м. Харків, 17 березня 2023 р.), Круглий стіл «Еволюція доктрини адміністративного права в Україні» (м. Харків, 19 травня 2023 р.), VI Міжнародний правничий форум «Права людини та публічне врядування в сучасних умовах» (м. Чернівці, 9 червня 2023 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду» (м. Київ, 22 лютого 2024 р.), VII Міжнародний правничий форум «Права людини та публічне врядування в сучасних умовах» (м. Чернівці, 28 травня 2024 р.), VIII Харківський міжнародний юридичний форум (25 вересня 2024 р.), III Міжнародна науково-практична конференція «Молодіжна наука заради миру та розвитку» (м. Чернівці, 12 – 14 грудня 2024 р.), II Міжнародна науково-практична конференція «Публічна влада в умовах режиму воєнного стану: виклики, рішення, європейський вектор» (м. Київ, 10 квітня 2025 р.).

Публікації. Основні положення й висновки дисертації викладено у 14 публікаціях, серед яких – 3 наукові статті, опубліковані у фахових виданнях України з юридичних наук, 1 наукова стаття, опублікована в зарубіжному періодичному виданні, та 10 тез доповідей і повідомлень на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, конгресах, форумах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які включають вісім підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел (що містить 180 найменувань) та додатків (на 5 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 209 сторінок, з них основного тексту 184 сторінки.

РОЗДІЛ І

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

1.1. Ступінь наукової розробки категорії публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування

Інститут місцевого самоврядування є невід'ємною складовою демократичної держави, громадянського суспільства та їх спільної взаємодії. Він являє собою один з індикаторів змін, які відбулись в Україні після здобуття нею незалежності, та є незалежною системою в системі органів публічної влади країн, які входять до Європейського Співтовариства. Правова природа досліджуваного інституту завжди перебуває в полі зору не лише представників правничої науки та практики, але й фахівців у сфері публічного управління, економіки, охорони здоров'я, освіти тощо. Такий широкий спектр представників різних наук яких цікавить розвиток органів місцевого самоврядування, зумовлений особливістю останнього як феномену що діє для реалізації прав, свобод учасників публічно-правових відносин рівною мірою представити та забезпечити публічні та приватні інтереси. Причому що публічний інтерес забезпечує держава в особі своїх органів публічної влади. Приватний інтерес постає вираженням волі індивіда, який соціально-залежний і може реалізувати свій інтерес лише завдяки взаємодії із собі подібними.

В середині 1980-х років відбулося несподіване пожвавлення західноєвропейської співпраці. Єдиний європейський акт і Маастрихтський договір про Європейський Союз багато хто розглядав як новий етап європейської інтеграції. Падіння комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі підсилило віру в можливість кардинальної трансформації європейського політичного та правового устрою. Ці події призвели до відновлення дебатів про майбутнє національної держави як ключової

інституції політичного порядку та влади в Європі і центру політичної влади та легітимності. Які наслідки це матиме для національної держави? Чи буде її роль поставлена під сумнів? Якою мірою будуть змінені або замінені національні структури, процедури та політика? Як європейські та національні учасники впораються зі зростаючим ступенем взаємозалежності, дедалі складнішими мережами взаємодії та новими вимогами щодо адаптації та реформ? [170, с. 157].

Історично, формування місцевого самоврядування на європейському континенті відбувалося не в останню чергу під впливом факторів, які супроводжувалися кардинальними змінами у відносинах між індивідом та державою. Доволі показова в цьому аспекті Французька революція 1789 р., яка вплинула на формування протилежного за своїм змістом правового зв'язку між індивідом та державою. Саме одержання права громади на місцевому рівні вирішувати питання місцевого значення привели до формування унікальної для свого часу системи, яка впродовж наступних століть отримала закріплення у вигляді людиноцентристської парадигми у публічному праві яка полягала у тому, що приватна особа може реалізовувати свої права і свободи на місцевому рівні. Як зазначає у своєму дослідженні О. М. Чернеженко: «Місьцеве самоврядування є важливим та неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Місьцевому самоврядуванню належить вагома роль у реалізації одного з головних завдань сьогодення – об'єднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства й особистості. Головний зміст, сутність місцевого самоврядування полягає в тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав і свобод людини й громадянина з інтересами держави й суспільства. Саме такий напрямок місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, вища цінність якої – людина, її права й свободи» [126, с. 36].

Проте органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію прав і свобод індивіда не лише завдяки виконанню своїх завдань крізь призму застосування примусу, наприклад, через виконання стягнень у вигляді

громадських робіт, виправних і суспільно корисних робіт що затверджено наказом Міністерства юстиції України №475/5 від 19.03.2015 р. «Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, виправних робіт та суспільно корисних робіт» [18]. Хоча цей нормативний акт обраний нами як приклад виконання такими органами функції з виконання адміністративних стягнень, вона для них не основна. Насамперед це впливає з положень ст. 3 Конституції України, яка закріплює положення про те, що «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [6]. Цитоване положення стосується всієї системи органів публічної влади, до якої належать й органи місцевого самоврядування. А у світлі змін, які відбуваються з реформою децентралізації та розширення повноваження органів місцевого самоврядування в Україні, саме публічно-сервісна складова постає ключовою. Це підсилюється конституційним закріпленням інституту місцевого самоврядування. Водночас його адміністративно-правове регулювання дає змогу реалізовувати такі положення на рівні законодавства, яким деталізується їх правовий статус, особливості взаємодії з органами виконавчої влади та індивідом, реалізація політики держави з її євроінтеграції. Саме завдяки процесу європеїзації всі без винятку суб'єкти, які формують поняття «органи публічної влади», зазнають суттєвих змін з огляду на міжнародні зобов'язання, які взяла наша держава та виконання яких є обов'язковою умовою вступу до Європейського Союзу. Особливе місце серед них займають органи місцевого самоврядування.

Трансформація адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, наділення їх публічно-сервісними повноваженнями пов'язано із змінами в українському суспільстві яке, неодноразово, відстоювало європейські цінності та право знаходитись серед країн Європейського Союзу. На думку Т. Ріса, «Люди можуть відчувати приналежність до Європи в цілому, але при цьому не відчувати жодної прихильності до ЄС – і навпаки. Проте, ЄС як активний творець ідентичності

успішно досягнув ідентичної гегемонії, все більше визначаючи, що означає належати до «Європи». По-перше, членство в ЄС має значний вплив на формування європейської державної ідентичності. Держави Європи все частіше визначаються як члени ЄС, не члени ЄС або потенційні члени ЄС. Їхній статус у Європі і, певною мірою, у світі залежить від цих категорій» [175, с.9].

У наступних розділах нами буде детально висвітлено особливості саме публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування як невід'ємної складової їх правового статусу. Буде проаналізовано особливості правового регулювання передачі таких повноважень від виконавчої влади до муніципалітетів.

Незважаючи на велику кількість наукових досліджень як інституту місцевого самоврядування так і його окремих елементів правового статусу, наявні матеріали та нормативно-правову базу, можемо констатувати, що ґрунтовних досліджень саме публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні не проводились. Робились окремі спроби вивчення інституту місцевого самоврядування крізь призму конституційного та адміністративного права, розподілу повноважень у світлі реформи децентралізації з органами виконавчої влади, здійснення повноважень у різних сферах суспільного життя. Їх аналіз демонструє наявність потужного доктринального підґрунтя у вивченні органів місцевого самоврядування. Проте поза увагою залишається питання еволюції категорії «повноваження органів місцевого самоврядування» та появи серед них власних та делегованих повноважень саме публічно-сервісних, що стало результатом змін українського суспільства та держави.

Варто звернути увагу й на те, що зміни, які відбулись у сфері нормативного регулювання надання публічних послуг, кардинально змінили роль, яку відіграють у цьому процесі органи місцевого самоврядування. Такі послуги, з одного боку, стали ближчими до індивіда, який проживає на відповідній території, з іншого – залишається невирішеним ряд питань, які

стосуються передання необхідних повноважень саме органам місцевого самоврядування, що підсилюється триваючою на території України війною. Однак роль, яку відіграли органи місцевого самоврядування на початку повномасштабного вторгнення російською федерацією, підтвердила доцільність проведення реформи децентралізації. Не в останню чергу їх ефективність зумовлювалася фінансовою автономією, можливістю надання публічних послуг, комунікації з громадянами, які проживають на відповідній території, впровадження електронного врядування тощо. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування залежить саме від того, які повноваження вони мають. Зупинимось на дослідженнях категорії «повноваження органів місцевого самоврядування».

Як слушно зауважує Т. О. Мацелик, правовий статус суб'єкта права є центральною категорією, за допомогою якої визначається його становище у відповідних суспільних відносинах. Причому це стосується як індивідуальних, так і колективних суб'єктів. Права та обов'язки особи, її відповідальність є продовженням категорії «правовий статус особи». Саме завдяки цій категорії характеризується правова природа суб'єкта адміністративного права. Використовуючи та застосовуючи право, державою проводиться окреслення меж діяльності того чи іншого суб'єкта, його становища відносно інших суб'єктів, враховуючи ознаки, які їм властиві [104, с. 96–97]. Наведене твердження видається найбільш змістовним, оскільки логічно визначає поняття «правовий статус суб'єкта права» з його структурними елементами. У розрізі дослідження категорії «повноваження органів місцевого самоврядування» вкрай важливо те, наскільки чітка й однозначна межа діяльності органів місцевого самоврядування та відмежування їх від органів виконавчої влади. Такий розподіл є вкрай складним завданням і не завжди відбувається чітко, що призводить до конфліктів між цими двома системами. Така тенденція спостерігається не лише в Україні, але й в інших країнах європейського співтовариства. Водночас тенденція щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування загальноєвропейська, зокрема

тих із них, на підставі яких реалізується сервісна складова. З огляду на це, органи місцевого самоврядування, беззаперечно, є окремими суб'єктами адміністративного права, із власним правовим статусом, до складу якого включаються їх повноваження.

На думку А.А. Казанчана, територіальні колективи та їх органи, які утворюють систему місцевого самоврядування, наділяються повноваженнями для прийняття рішень із суспільних питань місцевого значення, які впливають на всю територію адміністративно-територіальної одиниці. Така діяльність відбувається внаслідок того, що держава передає відповідні функції щодо вирішення питань місцевого значення задля децентралізації, а це супроводжується делегуванням максимально можливого обсягу функцій управління з метою наближення реалізації таких функцій до населення [86, с. 43].

Ю.З. Торохтій у своєму дослідженні вказує на функціонуванні двох підсистем публічної влади в межах кожної адміністративно-територіальної одиниці в Україні: місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Науковець стверджує, що їх діяльність зумовлює необхідність налагоджувати ефективну взаємодію, під час якої унеможливитиметься виникнення конфліктів між ними. З цією метою сформульовано висновок про те, що їх функції та повноваження слід чітко розмежувати на основі не лише нормативного врегулювання, але й наукового підґрунтя [119, с. 1]. Ми погоджуємось із цією думкою, оскільки вона лише на перший погляд здається легко реалізовуваною, хоча на практиці розмежування повноважень між цими системами є складним завданням, виконання якого займе тривалий проміжок часу.

В.М. Бевзенко розглядає категорію повноваження через їх вплив на правовідносини у бідь-якій галузі права. На його переконання: «правовідносини у будь-якій галузі права відіграють чи не найголовнішу роль – через них здійснюються суб'єктивні повноваження, виконуються функції уповноважених суб'єктів, реалізуються завдання органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб» [71, с. 6–12].

У своєму дослідженні стосовно співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Т.О. Карабін наголошує на важливості розмежування повноважень, основу якого мають формувати принцип верховенства права, поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, необхідного рівня децентралізації, що позитивно вплине на виконання повноважень. При цьому акцент на визначенні меж делегування повноважень, що має відбуватись на основі субсидіарності [87, с. 9–10].

На необхідності встановлення чітких меж у процесі децентралізації компетенції та повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування наполягає П.М. Любченко. Так, науковець констатує, що зростання добробуту населення, яке проживає на тій чи іншій території, напряму залежить від оптимального правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування. Суттєве значення при цьому мають установлені межі такої децентралізації, визначення конкретних форм контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, визначення чітких функцій та повноважень вищевказаних органів [103, с. 2]. На нашу думку питання контролю за виконанням наданих повноважень – важлива складова публічно-сервісних повноважень. У розділі, який стосуватиметься європейського досвіду закріплення публічно-сервісних повноважень, саме питання здійснення контролю виконавчою владою створює проблеми, які перешкоджають органам місцевого самоврядування повною мірою реалізовувати ці повноваження.

Аналіз адміністративно-правового статусу органів місцевого законодавства здійснював В.Я. Журавель. У своєму дисертаційному дослідженні він дійшов висновку на тому що визначення правового статусу цих органів у механізмі здійснення публічного врядування на місцевому рівні недосконале та потребує подальшого вивчення. Одним із важливих питань, що

потребує наукового диспуту, є категорія «повноваження». Автор зауважує, що законодавство про місцеве самоврядування вимагає детальної регламентації компетенції органів місцевого самоврядування, де вони повинні розумітись як окремі юридичні особи, які наділяються на законодавчому рівні власними повноваженнями. Реалізуючи їх, вони діють самостійно та несуть юридичну відповідальність відповідно до закону. На думку дослідника законодавство містить дискусійні положення, що зумовлено відсутністю чіткого порядку, особливостей та умов здійснення делегованих повноважень як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. Потребує детального вивчення й закріплення на законодавчому рівні відповідальності за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень [83, с. 110 – 111].

Ми погоджуємося з думкою вченого. Незважаючи на те, що дослідження проведено значно раніше ніж розпочався процес децентралізації та передання повноважень від органів виконавчої влади, висвітлення особливостей передання таких повноважень та юридичної відповідальності не втратило своєї актуальності. Вважаємо, що в контексті аналізу публічно-сервісних повноважень, якими володіють органи місцевого самоврядування, варто звернути увагу на необхідність удосконалення чинного законодавства про місцеве самоврядування задля чіткого виокремлення такого виду повноважень поряд із власними та делегованими.

Дослідження публічно-сервісної складової органів публічної влади є одним із важливих завдань науки та практики публічного права. Це зокрема, зумовлено поступовим просуванням України в напрямку європейського співтовариства, у якому кілька десятиліть домінує сервісний підхід до діяльності органів влади. Концепція «сервісна держава» розуміється як покладання на органи влади обов'язку забезпечити необхідний рівень реалізації індивідом своїх прав і свобод шляхом надання публічних послуг. Надання останніх має відбуватись із дотриманням чітких та зрозумілих правил, що забезпечуватиме можливість одержати необхідні послуги якісно,

швидко та за прозорими процедурами. «Сервісна модель» держави, з огляду на тенденцію делегування публічно-сервісних повноважень на місцевий рівень, набуває нового значення: мова тепер йде не лише та не стільки про виконавчу вертикаль влади, а й більшою мірою про систему місцевого самоврядування та її органів. Вони повинні стати потужною основою, яка забезпечуватиме реалізацію для кожної людини принципу: «держава існує для людини, а не навпаки».

Як буде продемонстровано в наступних розділах дослідження, надання публічних послуг тісно пов'язано з імплементацією європейських стандартів з надання таких послуг, що відображається на рівні європейських нормативних документів, директив та рекомендацій. Погоджуємося з думкою О.Н. Євтушенко, що вказує на формування концепту «сервісної держави» за рахунок надання публічних послуг завдяки впровадженню сучасних технологій і стандартів надання таких послуг, що забезпечить реалізацію прав людини [81, с. 33]. Такі зміни неможливо здійснити без надання органам місцевого самоврядування повноважень, завдяки яким вони забезпечуватимуть необхідний рівень реалізації особою, яка проживає на відповідній території, всього спектра прав у різних сферах життя.

Публічно-сервісні повноваження, які здійснюються, хоча й не закріплюються окремо на законодавчому рівні, є вираженням змін, які відбуваються в державі в контексті зменшення наглядової та каральної функції держави в бік публічно-сервісної. Мова не йде про те, що у випадку, якщо органом місцевого самоврядування надано публічну послугу у сфері видачі документів на право власності на нерухоме майно або ж вчинення нотаріальних дій, допускаються порушення відповідної адміністративної процедури. Посадові особи, які вчиняли такі дії, не будуть нести юридичної відповідальності. У даному випадку публічно-сервісні повноваження змінюють характер взаємовідносин між державою та індивідом, між органом місцевого самоврядування та мешканцем відповідної територіальної громади.

Надання публічних послуг можливе лише через законодавче визначення за відповідними органами місцевого самоврядування повноважень які чітко можна ідентифікувати як публічно-сервісні. Активне впровадження цифрових технологій у сфері публічного врядування та надання публічних (електронних) послуг, зменшення рівня втручання держави у приватний сектор та прийняття рішень, якими, поступово, збільшуватиметься кількість наданих послуг на місцевому рівні або передання таких функцій іншим суб'єктам, є запорукою успіху в розбудові сервісної держави. В загальному, можемо підсумувати: діяльність органів публічної влади із забезпечення прав і свобод індивіда, що здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, під час якої реалізується приватних інтерес індивіда є публічно-сервісною. Така діяльність має місце, якщо за відповідним органом закріплені повноваження, що надають йому можливість бути учасником публічних відносин під час реалізації приватною особою своїх суб'єктивних прав і свобод. Саме тому категорія «публічно-сервісні повноваження» повинна бути у центрі наукового диспуту та досліджень, які допоможуть краще зрозуміти та передбачити шляхи розвитку законодавства про місцеве самоврядування, а також зростаючу роль цих органів у комунікації з індивідом.

Поряд із дослідженням категорії «публічно-сервісні повноваження» варто звернути увагу на іншу, не менш важливу складову сервісної держави – «публічно-сервісна діяльність». Вказані поняття тісно між собою пов'язані. Повноваження передують діяльності. Адже лише в тому разі, якщо адміністративно-правовий статус суб'єкта, який здійснює функцію держави, матиме необхідний перелік повноважень (серед яких і публічно-сервісні), він може здійснювати свою діяльність. Це твердження є логічним продовженням конституційного положення, вираженого у ст. 19 Конституції України, відповідно до якої «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [6].

Публічне право та, зокрема, адміністративне право врегульовують діяльність органів публічної влади (виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), їх адміністративно-правовий статус, який включає порядок їх створення, перелік повноважень, особливості виконання делегованих або ж власних функцій та особливості юридичної відповідальності за порушення правових норм. «Публічно-сервісні повноваження» та «публічно-сервісна діяльність» – поняття взаємопов'язані. Проте без надання відповідному суб'єкту хоча б мінімальної кількості повноважень у відповідній сфері, ми не зможемо говорити про нього як про суб'єкт, який здійснює свою діяльність. Це обумовлюється згадуваною вище конституційною нормою.

Водночас адміністративне право може та повинно аналізувати сучасний стан теоретичного та практичного підґрунтя у царині розвитку органів місцевого самоврядування за наявності в них відповідного переліку повноважень та здійснення ними діяльності, яка є публічно-сервісною й повинна відображатись у публічно-сервісних повноваженнях.

Б.М. Гук із цього приводу зазначає, що поняття «публічно-сервісна діяльність» серед дослідників указаної тематики викликає жваві дискусії, позаяк її основу складають положення Конституції України щодо соціальної спрямованості держави та покладанням на державу, а відтак – органи влади обов'язку, який полягає у забезпеченні прав і свобод людини [78, с. 119]. Саме соціальна спрямованість держави формує її внутрішню політику, яка знаходить своє відображення як у вдосконаленні правового регулювання органів місцевого самоврядування, надаючи їм публічно-сервісні повноваження, що забезпечуватимуть їх діяльність із врахуванням цієї соціальної спрямованості.

Як слушно зауважував В.Б. Авер'янов, під публічно-сервісною діяльністю слід розуміти діяльність «державних та недержавних органів», яка

здійснюється у царині їх взаємодії з населенням фізичними або юридичними особами, під час якої останні отримують можливість ефективно реалізувати та захищати індивідуальні права, свободи й інтереси [63, с. 269]. Прикладами такої публічно-сервісної діяльності є розгляд, вирішення та задоволення/незадоволення звернень фізичних та юридичних осіб якщо у них ставиться питання про перешкоджання у здійсненні заявниками їх суб'єктивних прав та охоронюваних інтересів. Надання адміністративних послуг є іще одним прикладом публічно-сервісної діяльності за участі органів місцевого самоврядування, що здійснюються у вигляді надання дозволів, виконання реєстраційних дій.

Нещодавні зміни у сфері надання публічних послуг знайшли відображення у прийнятті Закону України «Про адміністративні процедури», яким уніфікується загальний алгоритм дій між суб'єктом надання послуги та індивідом; врегульовуються процедурні питання, які стосуються стадій провадження, участі особи залежно від її ролі в цій процедурі. Окрім цього, знайшли своє відображення та деталізацію принципи адміністративної процедури, що відображають євроінтеграційну спрямованість як у переданні більшої кількості публічно-сервісних повноважень органам місцевого самоврядування, так і в реалізації ними публічно-сервісної діяльності.

Основне завдання органів місцевого самоврядування як елементу системи публічної влади – забезпечення прав і свобод індивіда, юридичної особи, яка проживає або ж зареєстрована та здійснює свою діяльність на території, на яку поширюється дія відповідного органу місцевого самоврядування для реалізації та захисту їх законних прав і свобод. Форми, за допомогою яких орган місцевого самоврядування реалізуватиме публічно-сервісні повноваження, проявляються у розгляді та вирішенні заяв фізичних та юридичних осіб із питань, які належать до їх компетенції. Такі заяви подаються саме задля реалізації індивідуальних прав і свобод у відповідній сфері.

З огляду на це, категорія «публічно-сервісна діяльність» надзвичайно широка за своїм обсягом для того, аби її сформулювати у чіткому визначенні. Проте вона має зовнішнє вираження, яке проявляється як результат взаємодії між індивідом та органом місцевого самоврядування у публічно-правовій сфері, де задля реалізації свого суб'єктивного права він не може проігнорувати такий орган. Як наслідок, за результатом такої взаємодії, що відбувається в межах законодавства про місцеве самоврядування, законодавства про адміністративну процедуру, законодавства про доступ до публічної інформації та звернення громадян індивіду повідомляється про видання акту індивідуальної дії.

У цьому аспекті ми погоджуємось із твердженням О.А. Задихайла, що пропонує розглядати адміністративну послугу як вираження публічно-сервісної діяльності органу, що має своє метою забезпечення необхідних умов задля можливості особою реалізувати свої суб'єктивні права та інтереси, охорона яких відбувається на основі закону або ж впливає з обов'язків фізичної чи юридичної особи, або здійснюється шляхом подання заяви таких. Завершується надання такої послуги виданням адміністративного акта, який повідомляється особі у встановленому порядку [84, с. 383].

Слушна в даному аспекті позиція І.Б. Коліушка, який вказує на те, що органи місцевого самоврядування, виконуючи свої повноваження, здійснюють сервісну діяльність, під час якої особа виступає як споживач відповідних послуг. При цьому саме орган місцевого самоврядування, з врахуванням потреб, споживача як це відбувається у приватному секторі, орієнтується на його інтереси, запити та потреби [94, с. 116].

Отже, адміністративні послуги є ще однією категорією, яка дозволяє стверджувати про те, що органи місцевого самоврядування наділяються публічно-сервісними повноваженнями та здійснюють публічно-сервісну діяльність. Яскравим прикладом у даному аспекті є визначення поняття «адміністративна послуга» що наводиться в Законі України «Про адміністративні послуги», а саме «результат здійснення владних повноважень

суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону» [9].

Провівши аналіз вказаної дефініції, Ю.М. Кириченко виділяє такі її ознаки: вони є результатом виконання повноважень суб'єктом, що їх надає; надання послуг здійснюється виключно на основі закону; надаються лише через вираження фізичною чи юридичною особою своєї волі; надання послуги завершується виданням адміністративного акта, на основі якого набуваються, змінюються або ж припиняються права та обов'язки [89, с. 153]. Ми погоджуємось із проведеним аналізом та виведенням ознак адміністративних послуг. Це відображає положення законодавства про адміністративні послуги та нещодавно прийнятого законодавства про адміністративну процедуру.

Виходячи з переліку органів публічної влади якими надаються такі послуги, можна чітко стверджувати, що органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями у даній сфері. Тобто, залежно від того, до якої підсистеми належить відповідний орган влади, можемо констатувати що адміністративні послуги надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. В контексті реформи децентралізації яка вже кілька років триває в Україні, проте, на жаль, через війну не реалізована повною мірою, органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у досягненні цілей із самого початку впровадження реформи пропонувалось досягти. Збільшення питомої ваги публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування свідчитиме про передання повноважень із сфери виконавчої влади до сфери місцевого самоврядування. Останні в науці адміністративного права та публічного управління мають назву «делеговані повноваження». Проте, зважаючи на їх правову природу, ми пропонуємо виділяти з-поміж власних та делегованих повноважень саме «публічно-сервісні» повноваження. Це відповідатиме змісту та сенсу реформи децентралізації, а також положенням Європейської хартії місцевого

самоврядування (далі – Хартія) та цілого ряду європейських та міжнародних документів у даній сфері.

Положення Хартії містять одне з важливих положень, що стосується закріплення принципу субсидіарності. Він полягає у тому, що розв’язання конкретної проблеми, з якою зустрічається індивід, має відбуватися на найближчому до нього рівні. Втручання органів влади, які є вищими у відповідній системі, можливе лише у випадку, якщо ситуацію неможливо вирішити на місцевому рівні. Через це саме на органи місцевого самоврядування покладається важлива роль у забезпеченні ефективного управління; вони дозволяють владі здійснити її децентралізацію, що полягає у розширенні їх повноважень за допомогою конституційного та законодавчого врегулювання. З іншого боку, надання повноважень зобов’язує державу забезпечити необхідний рівень законності їхньої діяльності.

Слушною є думка Д.Ф. Кетла який стверджує що громадяни очікують вирішення їх проблем без усвідомлення того який саме орган влади їх вирішить. Вони очікують надання якісних та доступних послуг. Ефективність та підзвітність органів публічної влади є найважливішим маркером за яким оцінюється їх діяльність в сучасних умовах [158, с. 488].

Виходячи з аналізу положень Закону України «Про адміністративні послуги», можна стверджувати про те, що вони надаються як органами виконавчої влади, так й органами місцевого самоврядування. Підтвердження цьому можемо знайти у ст. 1 Закону, де органи місцевого самоврядування вказуються на одному рівні з органами виконавчої влади як суб’єкти, які наділяються повноваженнями надавати адміністративні послуги; у ст. 3 «Законодавство у сфері надання адміністративних послуг», у якій наводяться приклади прирівняних до надання адміністративних послуг дій, які можуть вчинятись органами місцевого самоврядування та уповноваженими на це особами: надання особі витягів з реєстрів та виписок з них, видача довідок, а також відповідних копій та дублікатів документів, вчинення інших дій «...у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкту, що перебуває в його

власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується юридичних статус та/або факт» [9].

Крім цього, зважаючи на розширення мережі Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) як органів, які здійснюють свою діяльність при органах місцевого самоврядування чи місцевих державних адміністраціях, розширення можливостей щодо організації належного порядку надання таких послуг при ЦНАПах виконавчим органом органу місцевого самоврядування з врахуванням їх переліку та методики надання [14]. Тобто законодавство про адміністративні послуги є одним із важливих елементів, що відображають публічно-сервісну спрямованість органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з індивідами. Незважаючи на прийняття законодавства у сфері вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування, на сьогодні складно говорити про абсолютну незалежність таких органів від підсистеми виконавчої влади.

Як буде продемонстровано в розділі IV дисертаційного дослідження, практика децентралізації та передання повноважень, зокрема й публічно-сервісних, для кожної європейської країни різна як за змістом, так і за динамікою. Такі відмінності зумовлені різними історичними, економічними та соціальними факторами. Деякі країни, що отримали незалежність після розпаду Радянського Союзу (наприклад, Хорватія, Румунія, Словенія), створювали свої національні системи органів місцевого самоврядування одночасно, орієнтуючись на європейське співтовариство. Але навіть із запровадженням європейських практик, все ж існує конкуренція за наявність у себе повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням. Подібна ситуація й в Україні: поступове формування доктринального підходу до впровадження елементів «сервісної держави» із переданням органам місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень.

Такі зміни супроводжуються новелами законодавства про місцеве самоврядування в цій сфері. Так, ст. 4 Закону України «Про міжнародне територіальне співробітництво України» № 3668-IX від 24.04.2024 р.

передбачено мету такого співробітництва, яке полягає у «створенні сприятливих умов для ефективної і взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників міжнародного територіального співробітництва, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів і територій України та рівня життя населення» [20]. Це надає можливості для посилення міжнародної співпраці між окремими органами місцевого самоврядування, укладення угод, утворення об'єднань для реалізації економічних, соціальних, культурних проєктів та підвищення рівня життя громадян.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» внесено суттєві зміни, зокрема, в частині узгодження норм Закону України «Про місцеве самоврядування» та Закону України «Про адміністративну процедуру». Наприклад, ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» доповнено ч. 13, відповідно до якої органи та посадові особи органів місцевого самоврядування приймають, виконують адміністративні акти, а їх дія припиняється або вони оскаржуються відповідно до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру». При цьому особливості адміністративного провадження у окремих категоріях справ визначаються з врахуванням законодавства, яке передбачає таку процедуру [13].

Іще одна особливість, що вказує на наявність у органів місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень, — положення вищезгаданого закону, відповідно до якого у випадку виникнення спору про поновлення порушених прав юридичних та фізичних осіб, які стали наслідком прийняття рішення, дії або ж бездіяльності, питання необхідно вирішувати згідно з процедурою адміністративного оскарження, що регламентується ст. 59 Закону України «Про адміністративну процедуру», або в судовому порядку [13].

Отже, вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування та його гармонізація із законодавством про адміністративну процедуру створюють передумови для впровадження зрозумілих алгоритмів взаємодії між органами

місцевого самоврядування та індивідом. Надання можливості одержувати відповідну послугу з додержанням зрозумілих строків, у визначеному порядку, із гарантією одержання акта індивідуальної дії, та, у випадку наміру оскаржити його – права на позасудове та судове оскарження є практичним вираженням публічно-сервісного підходу на місцевому рівні.

Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування здійснюються ними для забезпечення реалізації прав та свобод індивіда. Надання ними адміністративних послуг через створені ЦНАПи дозволяють говорити про сервісну спрямованість діяльності таких органів. У загальному, перелік адміністративних послуг визначається Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» № 523-р від 16 травня 2014 року (зі змінами та доповненнями).

Такі послуги надаються у вигляді вчинення реєстраційних дій (наприклад, державна реєстрація створення юридичної особи, державна реєстрація створення громадського об'єднання, державна реєстрація права власності на нерухоме майно, права довірчої власності як способу забезпечення виконання зобов'язання на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва та ін.); видачі дозволів (наприклад, видача дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів для виїзду за кордон; видача дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у межах безоплатної приватизації та ін.); видача дублікатів документів (наприклад, видача дублікату свідоцтва про державну реєстрацію статуту територіальної громади; видача дублікату свідоцтва про право власності та ін) [2].

З урахуванням процесів цифровізації зауважимо, що перелік адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, наведено в Єдиному державному вебпорталі електронних послуг Портал

«Дія». Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України №1137 від 4 грудня 2019 року «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг», органи місцевого самоврядування є суб'єктами розгляду звернень [8].

На думку О.М. Соловйової, «Цифровізація з деталізацією адміністративної процедури, починаючи від звернення, реєстрації заяви та прийняття акта і його реалізації, створюють умови для максимального скорочення впливу суб'єктивних чинників на прийняття рішення, усунення зловживань чи необґрунтованих зволікань або відмов. Безперечно, наявність такого законодавства є важливим кроком в удосконаленні взаємодії держави-особи (людини) та створенні відкритих зрозумілих, а подекуди звичних простих алгоритмів покрокової адміністративної процедури» [116, с. 136]. Розвиток цифрових технологій уже здійснює свій вплив на те в який спосіб органи місцевого самоврядування реалізують своє публічно-сервісні повноваження завдяки наданню особі можливості звертатися для одержання адміністративних послуг за допомогою Єдиного державного порталу адміністративних послуг, зокрема додатка «Дія».

Дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування вітчизняними науковцями відбувається із врахуванням змін, що відбуваються в науці адміністративного права, змін законодавства, яким органам місцевого самоврядування надаються повноваження, які варто виділити як публічно-сервісні. Вони дають можливість реалізовувати концепцію «сервісної держави», забезпечують публічно-сервісну діяльність таких органів. Поряд з цим, на сьогоднішній день, науковці не пропонують окремого визначення «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування». Натомість, їхня увага зосереджена навколо дослідження понять «сервісна держава», «публічно-сервісна діяльність». Окремо проводяться дослідження адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в частині реалізації ними власних та делегованих повноважень. Вважаємо, що сучасний стан правового регулювання діяльності

органів місцевого самоврядування, прийняття законодавства про адміністративну процедуру, надання ЦНАПам можливостей здійснювати адміністративні послуги зумовлює вдосконалення саме через вивчення публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування. З огляду на викладене, пропонуємо таке визначення публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування як різновиду повноважень, які реалізуються органами місцевого самоврядування під час видання ними позитивного адміністративного акту на адресу приватних осіб, спрямовані на забезпечення їх прав та свобод в різних сферах суспільного життя та виражають публічно-сервісний характер правових відносин між такими суб'єктами публічних правовідносин [130, с. 37].

1.2. Методологія дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування постійно перебувають у полі зору представників різних наук про суспільство та державу. Підвищений рівень зацікавленості зумовлений суттєвими змінами, які відбулися у другій половині ХХ століття, коли, поступово, у різних країнах, що сповідують західну правову традицію розпочались трансформаційні процеси які полягали у переданні від держави та її органів повноважень на місцевий рівень – муніципальний. Органи місцевого самоврядування не є новим конструктом діяльності держави та суспільства. Проте саме у вказаний вище період часу відбувалася поступова зміна акцентів стосовно надання індивіду можливостей для реалізації його прав і свобод. Створення Європейського Союзу викликало необхідність прийняття загальних правил щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Це стало ще одним суттєвим кроком, який утвердив незмінну політику в середині європейської спільноти щодо місця та ролі таких органів.

Особливості правової природи органів місцевого самоврядування неможливо з'ясувати без дослідження їх правового статусу. Як нами було

зазначено, саме категорія «повноваження» постає одним із важливих його елементів. А «публічно-сервісні повноваження» є малодослідженим його елементом. Органи місцевого самоврядування – важлива складова демократичної та соціальної держави.

Публічно-сервісна складова їх діяльності являє собою новий феномен правової дійсності. З одного боку, діюча система органів місцевого самоврядування впродовж української незалежності постійно вдосконалюється та змінюється. З іншого – останнє десятиліття демонструє незмінну тенденцію щодо надання цим органам більшого обсягу саме сервісних повноважень, що не в останню чергу, обумовлено змінами в українському соціумі та євроінтеграційними процесами всередині країни. Ці процеси є свідченням того, що український соціум перебуває на черговому етапі свого розвитку; він впливає та змінює правове регулювання окремих суб'єктів адміністративного права та їх правового статусу. Саме органи місцевого самоврядування та їх динамічна еволюція підтверджують це.

Принагідно зазначимо що впорядкування суспільних відносин між приватною особою та органами місцевого самоврядування відбувається за допомогою парадигми людиноцентризму. Остання почала розроблятися у вітчизняному адміністративному праві з розроблення та впровадження концепції адміністративної реформи відповідно до якої функціонування місцевого самоврядування спрямовується на забезпечення реалізації прав і свобод громадян й наданні публічних послуг [16]. Крім прийняття стратегічних документів у частині вдосконалення системи органів публічної влади, до яких належить й система органів місцевого самоврядування, впровадження людиноцентризму відбувається завдяки вдосконаленню законодавства та приведенню його у відповідність до стандартів Європейського Союзу. Такими документами, зокрема, виступають Європейська хартія місцевого самоврядування [3], Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [34].

Нормативні положення, якими закріплюється парадигма людиноцентризму, передбачено й на конституційному рівні. Конституція України у ст. 3 визначає те, що «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [6].

Зважаючи на положення вищенаведених європейських та національних нормативних документів, держава виконує функцію із забезпечення самоорганізації суспільства, що проявляється у виробленні правил, що знаходять вираження у нормах законодавства про місцеве самоврядування, закріпленні адміністративно-правового статусу останніх. Поряд із цим, формування системи органів місцевого самоврядування, їх правового статусу, поява повноважень, які раніше не були їм притаманні, зумовлюється конкретними історичними, соціальними та культурними факторами, специфікою правового регулювання окремих держав. У кожному випадку проведення децентралізації з наданням органам місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень, якими володіли органи виконавчої влади супроводжується пошуком та виробленням відповідної моделі правового регулювання, що враховуватиме такі зміни. Як свідчить досвід зарубіжних країн, незважаючи на закріплені загальні положення щодо місця та значення органів місцевого самоврядування під час їх взаємодії з фізичними чи юридичними особами, такі процеси є тривалими та складними.

Своєю чергою, викладене не меншою мірою спонукає до пошуку та використання відповідного пізнавального інструментарію для вивчення категорії «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування» як важливого елементу адміністративно-правового статусу

таких органів. Перетворення, що відбулися в українському суспільстві та державі впродовж останніх десятиліть незалежності демонструють проєвропейську динаміку перетворень які відбуваються в адміністративному праві та законодавстві у сфері місцевого самоврядування. Саме такі трансформації спричинили використання в нашому дослідженні цивілізаційного підходу як одного із різновидів методологічного інструментарію при з'ясуванні змін правового статусу органів місцевого самоврядування, наявності в них публічно-сервісних повноважень. Наявність дієвої системи органів місцевого самоврядування є невід'ємним атрибутом демократичної держави. Це відповідає загальним уявленням про віднесення держави до тієї чи іншої групи цивілізацій за повнотою забезпечення на місцевому рівні можливостей для індивіда в реалізації її прав та свобод.

Обрання цивілізаційного підходу зумовлено змінами, які відбуваються у нормативному полі в контексті проведення децентралізації та передання органам місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень, якими раніше наділялись органи виконавчої влади. Він дозволяє врахувати стан із сучасну ситуацією, яка склалась у вітчизняному правознавстві, коли науковці, проводячи дослідження правових явищ та категорій, використовують різноманітні методи наукового пізнання. Можливість задіювати широкий спектр різного інструментарію наукового дослідження надає досліднику змогу не тільки сформулювати власне бачення проблеми, що ним вивчається, а й покладає на нього обов'язок внести належний доробок в її вивчення із застосуванням відповідних методів наукового пізнання.

Ціннісне значення та особливості цивілізаційного підходу полягають у тому, що він поєднує в собі людиноцентристський, соціологічний та позитивістський виміри. Його застосування дозволяє провести комплексне дослідження з урахуванням особливостей відповідної країни та народу який її формує загальних та особливих аспектів права держави, правової системи чи окремих правових феноменів. Він допомагає розкрити передумови, які стали причиною формування окремих правових інститутів, і змін, що в них

відбуваються. Поєднання вищеперерахованих ознак забезпечуватимуть дослідження не тільки вивченням тексту, який відображений у правових нормах, що прийняті у встановленому державою порядку та забезпечують діяльність органів місцевого самоврядування шляхом реалізації ними публічно-сервісних повноважень, але й впливу на такі зміни громадянського суспільства.

Іще однією особливістю цивілізаційного підходу, як зауважує В. Опанасенко, є те, що він дозволяє поєднувати різноманітні способи та прийоми дослідження такі як історичний, порівняльно-правовий, ідентифікаційний тощо. Це створює передумови для розкриття особливостей окремих правових інститутів з врахуванням різних факторів [109, с. 253–259]. На думку Г.М. Федущак-Паславської, «цивілізаційний критерій слід застосовувати як аксіологічний, виокремлюючи, порівнюючи та зіставляючи цінності східної (азійської) і західної (європейської) локальних цивілізацій. Цінностями є глибинні життєві орієнтації груп людей або ширших спільнот, які визначають цілі життя та переконання [122, с. 427]. Рівень розвитку того чи іншого суспільства, його культурна основа, історичні традиції, суспільно-політичне життя формують цінності, що потім захищаються правом. Право є досягненням культури та суспільства, діяльності індивіда в його комунікації із собою подібними. Західна правова традиція впродовж останніх кількох століть була сформована саме під впливом еволюційного розвитку суспільства результатом чого стало визнання прав людини та її свобод.

Утворення та діяльність органів місцевого самоврядування як окремого суб'єкта публічно-правових відносин у сучасному їх розумінні стало наслідком змін суспільного життя, які відбулись на європейському континенті впродовж XIX–XX століть. Для західної цивілізації вони являють собою важливий елемент, що разом із іншими органами влади дозволяє здійснювати захист прав і свобод людини. У своєму розвитку вони допомагають нарощувати гуманістичний потенціал, що виразилось у наданих їм публічно-сервісних повноваженнях, які дозволяють людині набувати відповідного

правового статусу. Органи місцевого самоврядування напряду сприяють тому, аби індивід максимально повно міг реалізувати свої права та свободи, а у випадку, коли необхідно допомогти захистити його порушені права – виступити суб'єктом публічних правовідносин, який допоможе особі реалізувати таку дію.

Як слушно зауважує Є.О. Харитонов, право є окремим елементом цивілізації, її культури, цінністю, пов'язаною із умовами життєдіяльності того чи іншого суспільства. Право позбавлене «прив'язаності» до відповідної економічної формації, проте в ньому поєднуються досягнення правової думки попередників що історично раніше сприяли формуванню цивілізації, або ж погляди на право із інших цивілізацій задля подальшого розвитку власної правової системи. Вчений наголошує на тому, що цивілізаційний метод різнорівневий, а доцільність його використання під час дослідження феномену приватного права від умов його виникнення до завершення формування, розуміння його як окремого регулятора відносин у суспільстві на користь приватної особи дозволяє виявити взаємодію індивідуального та суспільного начал що формують право [123, с. 6–7].

Ми погоджуємось із вказаною вище позицією, адже застосування цивілізаційного методу дозволило продемонструвати вплив здобутків західної правової традиції не лише в контексті розвитку інституту місцевого самоврядування в країнах Європи, але й, у динаміці, побачити, як змінювався адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні: від затвердження конституційних положень в Основному Законі до прийняття законодавства про адміністративні послуги та адміністративні процедури. Саме застосування цивілізаційного підходу наочно засвідчує, що органи місцевого самоврядування змінюються під впливом вимог часу та розвитку суспільства що проявляється у публічно-сервісній спрямованості їх діяльності.

Іще одним аргументом на користь використання в нашому дослідженні цивілізаційного підходу є те, що він повною мірою враховує вплив різних

факторів на розвиток як права, так і окремих його інститутів, на відміну від формаційного підходу, який розглядає лише вплив окремих соціальних груп, які домінують у той чи інший період розвитку держави та права. Цивілізаційний і формаційний підходи використовуються в дослідженні правових явищ. Проте для вивчення факторів, які кардинально змінюють напрямок розвитку держави, права та суспільства, що не залежать від суспільно-політичних формацій, а від кардинальних змін у відносинах між державою та суспільством, саме цивілізаційний підхід видається оптимальнішим.

Можливість його реалізації з точки зору дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється завдяки вибору належної наукової парадигми. Розглянемо деякі загальні положення, що розкривають сутність цього наукового інструменту. Базовою категорією тут виступає концепція «парадигма наукового пізнання», запропонована для використання Томасом С. Куном. Захистивши дисертацію з фізики, професор Т. Кун увійшов у історію як автор однієї з найвидатніших наукових праць «Структура наукових революцій» в царині історії науки та знаний фахівець з вивчення історії науки [100]. Запровадження цієї концепції зумовило кардинальні зміни у поглядах дослідників які займаються різною за напрямками тематикою проте бажають провести якісну та вагому діяльність. На сьогоднішній день, вона включається до інструментарію наукових досліджень переважної більшості вчених світу та є невід'ємною частиною набору серед інструментів наукового пізнання. Ця концепція здійснила справжній переворот у науковому пізнанні загалом. Після широких та гострих тривалих дискусій вона наразі стала основоположною для переважної більшості вчених, набула рис загальновизнаного інструменту наукового пізнання в усьому світі. У широкому розумінні поняття «парадигма» – це набір переконань, поглядів, технік, які поділяються представниками одного наукового товариства. Незважаючи на те, що вітчизняна правова наука, поки

що, поступово інтегрує цей інструментарій у наукове життя, широкого його застосування у правовій науці наразі не спостерігається.

Водночас як серед прихильників, так й серед критиків вказаного поняття є представники різних наук. І для тих, і для інших перша публікація Т. Куна та визначення «парадигма» було нечітким що призводило до доволі палких дискусій. Проте, як і будь-яке новаторське положення, з часом його визначення було вдосконалено. У своєму «Доповненні 1969 року» Т. Кун зробив уточнення терміна «парадигма», що пришвидшило його впровадження в наукових розвідках. Слушною є думка М. Мастерман, яка звернула увагу на те, що Т. Кун у своїй праці 1969 року окреслив кілька тлумачень вказаного вище терміна. Перший – методологічна парадигма, яка дозволяє вивчати реальність; соціологічна парадигма як співставлення наукових досягнень у певній галузі науки; конструктивна парадигма як окремих інструмент наукового дослідження, який дозволяє науковим осередкам та спільнотам знаходити відповіді на питання що формуються в науковому дискурсі [166, с. 59–89]. Саме останнє значення поняття «парадигма» нами використано у дисертаційному дослідженні. У зв'язку із тим, що публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування є важливим елементом, за допомогою якого, зовнішньо, відображається людиноцентристська парадигма як атрибут сучасного публічного права, саме вона видається найбільш підходящою для розкриття сутності публічно-сервісних повноважень.

Сьогодні, наукою адміністративного права поступово інтегруються у норми законодавства, зокрема й про адміністративний статус органів місцевого самоврядування та їх повноважень, парадигма людиноцентризму. У цьому контексті варто згадати про значущий доробок В.Б. Авер'янова, який іще на початку впровадження заходів, що знайшли відображення в Концепції адміністративної реформи, аргументував важливість формування нової системи публічного управління, яка б враховувала сервісну складову. Вчений наголошував на необхідності зміни доктрини адміністративного права, оскільки існуюча «неорадянська» доктрина створює умови тільки для

обслуговування держави, де інтереси останньої превалюють над інтересами як людини, так і всього суспільства. Вона має бути замінена людиноцентристською парадигмою, відповідно до якої на державу покладається обов'язок із забезпечення прав, свобод та інтересів людини у сферах діяльності органів публічної влади – органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Далі, вчений наголошує на тому що «формування нової доктрини адміністративного права треба почати з чіткого осмислення нових принципів цієї галузі права. Вони повинні стати ідеологічним підґрунтям зміни парадигми взаємин держави (ширше – всієї публічної влади) з людиною, що склалася в нашій країні впродовж як колишнього радянського минулого, так і останнього десятиріччя попереднього політичного режиму» [60, с. 231].

Людиноцентристська парадигма обрана для дисертаційного дослідження оскільки згадувані доктринальні положення, сформовані одним із основоположників сучасного адміністративного права України знайшли своє відображення в конституційному та адміністративному законодавстві, законодавстві про органи місцевого самоврядування, про адміністративні послуги та адміністративні процедури. Її вплив продемонстровано в розділах дисертаційного дослідження, які стосуються правової природи категорії «повноваження» та «публічно-сервісні повноваження», як-от аналіз впливу принципів адміністративної процедури на виконання органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень, вдосконалення законодавства в контексті проведення в країнах європейського континенту реформ децентралізації, що супроводжується надання таким органам повноважень, які можемо охарактеризувати як публічно-сервісні.

На думку Дж. Коен-Коула, система публічного врядування повинна включати нижчеперелічені складові, аби реалізувати концепцію людиноцентризму. По-перше, забезпечення активної участі громадян, позаяк цей підхід передбачає активну взаємодію громадянина та публічної влади на різних етапах прийняття рішень. По-друге, забезпечення належного рівня

надання публічних послуг, оскільки громадяни очікують вирішення їх життєвих ситуацій, а органи влади мають адаптувати діяльність відповідно до запитів що надходять від громадян. По-третє, розвиток відкритих та прозорих механізмів публічного управління, що виражається в забезпеченні громадян доступом до публічної інформації. По-четверте, гнучкість та належна комунікація органів публічної влади у світлі змін, що відбуваються в суспільстві [145, с. 65].

На нашу думку, у вказаних вище узагальненнях автора відображено суть змін, що відбуваються в українській системі публічного управління загалом та системі органів місцевого самоврядування зокрема. Адже, завдяки людиноцентризму, ми чітко можемо пов'язати зміни, що відбулися впродовж останнього часу із правовим статусом органів місцевого самоврядування, а саме – продовжуваний процес європеїзації національного законодавства, у якому реформа місцевого самоврядування займає важливе місце, та його вплив на поступове передання публічно-сервісних повноважень.

Слушною вважаємо думку Н.С. Федорук, яка пропонує розглядати доктрину людиноцентризму крізь призму основ, які формують адміністративно-правову науку та практику. Важливим аспектом є зіставлення доктрини з ознаками публічного права. Так, право слід розуміти як відображення природного права де орган публічної влади виступає гарантом його реалізації. Публічну владу в цьому ракурсі варто розглядати насамперед через реалізацію відповідним суб'єктом його повноважень завдяки яким він здійснює дії або ж приймає рішення необхідність прийняття яких визнається більшістю учасників суспільних відносин. Учасники правовідносин (приватні фізичні та юридичні особи) є рівними їх учасниками поряд із суб'єктами публічної адміністрації, а інтерес людини важливіший за інтерес держави [121, с. 249].

Після обрання конкретної наукової парадигми наукового пізнання, необхідно визначитися із методами наукового дослідження. Під час вивчення публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування

використовувались як загальнонаукові, так й спеціально-правові методи. Так, історичний метод застосовувався для розкриття поняття «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування» крізь призму суспільно-політичних та законодавчих змін, що зумовлювались євроінтеграційним процесом.

Системно-функціональний метод дозволив установити взаємозв'язок публічно-сервісних повноважень з іншими елементами правового статусу органів місцевого самоврядування. Аналіз та синтез застосовувався при вивченні правової природи публічно-сервісних повноважень, адміністративної процедури їх реалізації та аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання, закріплення публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування.

Синергетичний метод дозволив здійснити детальне вивчення європейського досвіду із проведення децентралізації щодо передання повноважень органам місцевого самоврядування у країнах-членах Європейського Союзу. Серед спеціально-правових методів під час дослідження застосовано формально-юридичний метод, за допомогою якого проаналізовано адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування, місце та значення публічно-сервісних повноважень серед інших його елементів. Крім цього, з його допомогою встановлено суттєвий вплив європейських документів, якими врегульовуються діяльність органів місцевого самоврядування відповідно до встановлених стандартів. Логіко-юридичний метод дозволив підтвердити наявність у органів місцевого самоврядування, окрім власних та делегованих повноважень, публічно-сервісні повноваження як результат впровадження концепції «сервісна держава». Порівняльно-правовий метод дав змогу порівняти особливості правового регулювання реалізації публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування між країнами, що тривалий час були членами Європейського Союзу, та країнами, які здобули свою незалежність після розпаду Радянського Союзу. Це дало змогу виявити тенденцію, яка стосується

однакових процесів децентралізації та надання публічно-сервісних повноважень органам місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 1

Дослідження інституту повноважень органів місцевого самоврядування як важливої складової їх адміністративно-правового статусу, стан наукової розробки цієї проблематики та методологія вивчення цього правового феномену має суттєве значення для доктрини та практики адміністративного права. Змістовні дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні не проводилися, незважаючи на велику кількість публікацій із тематики місцевого самоврядування. Категорія «публічно-сервісні повноваження» є зовнішнім вираженням змін у характері взаємовідносин між державою та індивідом, між органом місцевого самоврядування та мешканцем відповідної територіальної громади у зв'язку із поширенням публічно-сервісного підходу та розвитку концепту «сервісна держава».

Водночас, категорії «публічно-сервісні повноваження» та «публічно-сервісна діяльність» взаємодоповнюючі й тісно між собою пов'язані. Повноваження зумовлюють діяльність, адже лише у тому випадку якщо адміністративно-правовий статус суб'єкта, який виконує функцію держави, матиме необхідний перелік повноважень (серед яких й публічно-сервісні), він зможе здійснювати своє призначення. «Публічно-сервісна діяльність» має зовнішнє вираження, яке проявляється як результат взаємодії між індивідом та органом місцевого самоврядування у публічно-правовій сфері, де задля реалізації свого суб'єктивного права він не може проігнорувати такий орган. Як наслідок, за результатом такої взаємодії, що відбувається в межах законодавства про місцеве самоврядування, адміністративну процедуру, законодавства про доступ до публічної інформації та звернення громадян, індивіду повідомляється про надання акта індивідуальної дії.

Будучи пов'язаними категоріями, адміністративні послуги, законодавство, яким врегульовується порядок їх надання органами місцевого

самоврядування, та їх публічно-сервісні повноваження забезпечують публічно-сервісну діяльність. Прикладом у цьому аспекті є визначення поняття «адміністративна послуга», що наводиться в Законі України «Про адміністративні послуги», як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону».

Необхідність вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, його гармонізація із законодавством про адміністративну процедуру створює передумови для впровадження зрозумілих алгоритмів взаємодії між органами місцевого самоврядування та індивідом. Надання можливості одержувати відповідну послугу з додержанням зрозумілих строків, у визначеному порядку, із гарантією одержання акта індивідуальної дії, та, у разі наміру оскаржити його – права на позасудове та судове оскарження є практичним вираженням публічно-сервісного підходу на місцевому рівні.

Застосування ж цивілізаційного підходу під час дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування зумовлено змінами, які відбуваються в нормативному полі в контексті проведення децентралізації та передання органам місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень, якими раніше наділялись органи виконавчої влади. Його використання допомогло врахувати сучасну ситуацію, яка склалась у вітчизняному правознавстві, коли науковці, проводячи дослідження правових явищ та категорій, використовують різноманітні методи наукового пізнання. Можливість задіювати широкий спектр різного інструментарію наукового дослідження надає досліднику змогу не тільки сформулювати власне бачення висвітлюваної проблеми, але й покладе на нього обов'язок внести належний доробок в її пізнання із застосуванням відповідних наукових методів.

Наукою адміністративного права поступово інтегрується в норми законодавства, зокрема й про адміністративний статус органів місцевого

самоврядування та їх повноважень, парадигма людиноцентризму, що знаходить своє відображення в конституційному та адміністративному законодавстві, законодавстві про органи місцевого самоврядування, про адміністративні послуги та адміністративні процедури. Її вплив продемонстровано в розділах дисертаційного дослідження, які стосуються правової природи категорій «повноваження» та «публічно-сервісні повноваження», аналізу впливу принципів адміністративної процедури на виконання органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень, удосконалення законодавства в контексті проведення в країнах європейського континенту реформ децентралізації, що супроводжується надання таким органам повноважень, які можемо охарактеризувати як публічно-сервісні.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Доктринальний та нормативний підхід вивчення інституту публічних послуг органів місцевого самоврядування

Проведення наукового дослідження будь-якого правового явища вимагає пошуку відповіді на ключове питання: яка його правова природа? Досить часто правова доктрина та практика не можуть однозначно сформулювати конкретні положення які б давали чітку відповідь на поставлене питання. Не виняток й категорія «публічно-сервісні повноваження» як невід’ємна складова правового статусу органів публічної адміністрації. З одного боку, поняття «повноваження» постійно знаходиться в центрі уваги вітчизняних дослідників публічно-правової науки. З іншого – публічно-сервісна складова є відносно новим напрямом для проведення відповідних наукових досліджень. Це зумовлено рядом факторів.

По-перше, проведення в нашій державі реформ органів державної влади, органів місцевого самоврядування відбувалося як відповідь на запит суспільства до впровадження європейських стандартів у діяльність органів публічної влади. По-друге, результатами таких змін мало стати утворення ефективного механізму захисту прав і свобод людини з врахуванням провідного досвіду країн європейського простору. По-третє, формування нового законодавства, яким врегульовувалося, крім іншого, нове розуміння повноважень органів публічної влади, розпочалось із прийняттям Концепції адміністративної реформи в Україні, яка формувалася з врахуванням парадигми людиноцентризму в діяльності держави та її органів [19].

Фактично, відбулась кардинальна зміна щодо розуміння того, якою повинна бути діяльність як органів влади, так і органів місцевого самоврядування. Хоча вони являють собою дві унікальні за своєю сутністю

системи органів, відповідні зміни як у одній, так і в іншій необхідно було здійснювати саме з врахуванням людиноцентристського підходу. Слушна думка В.І. Теремецького, який пов'язує втілення відповідних реформ в Україні з необхідністю підвищення рівня життя та добробуту і окремого індивіда, і всієї держави, що характеризує їх як соціально-орієнтовані [117, с. 171]. Відповідне положення міститься й у Конституції України згідно з яким «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [6]. Вказане положення Основного Закону визначило й до сьогодні продовжує визначати діючу в нашій державі ідеологію адміністративного праворозуміння, відповідно до якої, в тому числі, відбулася зміна й у адміністративно-правових статусах відповідних органів. І такі зрушення досить чітко виражені через їх повноваження, зокрема – публічно-сервісні. Останні дозволяють говорити про Україну як про соціальну державу, що недвозначно закріплено в Конституції України.

Слід зауважити, що впровадження змін, які привели до появи та розширення публічно-сервісних повноважень, відбувається внаслідок уведення категорії «послуги» як однієї із зовнішніх форм вираження публічно-сервісної складової діяльності держави та її органів. Вона передбачає не лише вдосконалення механізму захисту прав та свобод людини, а й встановлення належного рівня функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Важливою складовою впровадження публічно-сервісних повноважень стала імплементація стандартів надання послуг, які знайшли своє вираження у чинному вітчизняному законодавстві, яке стосується як правового статусу органів публічної влади, так і особливостей надання ними відповідних послуг. Яскравим прикладом таких змін є Закон України «Про адміністративні послуги» [9], Закон України «Про адміністративну процедуру» [10], Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних)

послуг» [22] та інші. Вказані нормативно-правові акти визначають загальні засади надання публічних, адміністративних послуг, встановлюють відповідну процедуру участі в ній фізичної та юридичної особи, органів публічної влади. У них чітко вказані принципи, на підставі яких відбувається їх надання, чітко визначені повноваження відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, на підставі яких такі послуги надаються.

З огляду на те, що в Україні ще до початку війни активно впроваджувалася реформа місцевого самоврядування, одним з її результатів мало стати розширення можливостей таких органів забезпечувати осіб, які проживають у межах відповідної територіальної одиниці, відповідними послугами. Їх надання неможливе без врахування положення про те, що повноваження органу місцевого самоврядування є невід'ємною складовою його адміністративно-правового статусу. Тим більше, що наближення нашої держави до європейського простору робить пріоритетним створення такої системи органів місцевого самоврядування, якими б забезпечувалась реалізація прав і свобод людини у різних сферах її існування у суспільстві.

Органи місцевого самоврядування, маючи відповідне нормативно-правове регулювання у відносинах із людиною, громадянином та особою, виступають як окремі суб'єкти адміністративного права. Вони мають власну правосуб'єктність, яка включає, крім іншого, категорію «повноваження». З огляду на зміни правового регулювання, які стосуються й повноважень органів місцевого самоврядування, доцільно звернутися до доктрини адміністративного права, якою здійснюється формування загально-теоретичних положень, що стосуються суб'єкта адміністративних правовідносин. Це дасть змогу виокремити та проаналізувати категорію «повноваження органів місцевого самоврядування», оскільки саме вона забезпечує відповідний орган необхідним обсягом компетенції, за допомогою якої втілюється в життя публічно-сервісна концепція надання відповідних послуг.

На думку Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка, під правовим статусом суб'єктів публічної адміністрації слід розуміти встановлену в чинному законодавстві систему відповідних елементів (компетенція), які залежні одне від одного та зумовлюють одне одного, а також, статичні компоненти, що дозволяють таким суб'єктам брати участь у відповідних адміністративно-правових відносинах задля досягнення соціального ефекту [106].

В.К. Колпаков зазначає, що адміністративно-правовий статус як окрема категорія охоплює відповідний спектр суб'єктивних прав та обов'язків, що знаходять своє вираження у відповідних нормах адміністративного права та закріплюються за тим чи іншим суб'єктом адміністративного права [97, с. 18].

Як зауважує Т.О. Карабін, правосуб'єктність органу публічної влади доцільно розглядати через категорію «компетенція». Як одна так й інша, включають до свого змісту суб'єктивні права та обов'язки («статична» частина) та відповідну реалізацію цих прав та обов'язків («динамічна» частина). Порівняння «правосуб'єктності» та компетенції при такому підході доцільне. Про те слід враховувати, яким різновидом правосуб'єктності (загальної, галузевої чи спеціальної) володіє відповідний суб'єкт адміністративного права [88, с. 142].

Про необхідність вивчення та врахування особливостей поняття «компетенція» вказував і В.Б. Авер'янов. В дискурсі реалізації прав і свобод вона відіграє важливу роль, оскільки, аналізуючи її стан, можна розкрити зміст діяльності відповідного суб'єкта публічної влади, його функції, а за необхідності – вносити пропозиції в частині вдосконалення законодавства, яким врегульовується його діяльність [63, с. 269].

О.В. Батанов пропонує розглядати компетенцію як категорію права, зміст якої формують предмети відання та повноваження [69]. Такої самої думки дотримується й П.М. Любченко [102, с. 44].

Вказані вище позиції щодо розуміння адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права, зокрема й, органу публічної влади, неможливі без категорії «компетенція». Зумовлюється це тим, що відповідний

орган, чи то державної влади, чи місцевого самоврядування, може реалізувати покладені на нього функції лише через чітко визначену мету його створення, окреслення сфери суспільних відносин, на яку він може поширювати свою дію. Саме такі нормативні межі визначають область діяльності органу та виражаються через його компетенцію, що відповідає ч. 2 ст. 19 Конституції України [6].

Тлумачення положення про те що органи влади повинні діяти в межах та в спосіб, визначені Основним Законом та Законами України, здійснив Конституційний Суд України у справі 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) від 16.04.2009 року № 7-рп/2009. Відповідно до вказаного рішення, законодавством про місцеве самоврядування, яким визначаються межі його компетенції, крім конституції, є Закон України «Про місцеве самоврядування». Окремі положення, які стосуються діяльності цих органів, а також визначають гарантії їх діяльності, компетенції тощо, встановлені ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування: «... головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; 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; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними» [29].

Органи місцевого самоврядування, будучи однією із частин загального поняття «органи публічної влади» мають власний адміністративно-правовий статус. Маючи власну компетенцію, повноваження, права та обов'язки, вони можуть бути відповідними суб'єктами адміністративних правовідносин, які спрямують свою діяльність для забезпечення прав і свобод індивіда. На думку

П.М. Любченка, повноваження залежать від виду компетенції та можуть бути постійними, делегованими та договірними [103, с. 51]. Ю. Панейко класифікував повноваження органів місцевого самоврядування в залежності від способу їх виникнення на обов'язкові, факультетивні (добровільні) та делеговані. Під добровільними повноваженнями науковець пропонує розуміти ті з них, які напряду залежать від фінансової спроможності тієї чи іншої громади [111, с. 111].

Тому органи місцевого самоврядування можуть реалізувати лише ті повноваження, які визначені на рівні законодавства, виключно у спосіб, визначений законодавством. На нашу думку, навіть ті повноваження, які є для відповідного органу місцевого самоврядування добровільними не можуть бути реалізовані без нормативного закріплення, зокрема ті з них, які стосуються забезпечення прав осіб, які проживають на території відповідної громади. Як зазначає Т.О. Карабін, «сфера добровільної діяльності органів місцевого самоврядування обмежується або повноваженнями інших муніципальних утворень, або компетенцією державних органів, або заборонаю втручатися у справи громадян чи їх утворень» [88, с. 51].

Поряд із наведеними вище прикладами класифікації, варто звернути увагу на повноваження, які органи місцевого самоврядування можуть використовувати для реалізації своєї сервісної функції, що теж є проявом людиноцентристської парадигми в адміністративному праві. Ними забезпечується втілення в життя відповідної сервісної державної функції. В цьому аспекті доцільно проаналізувати етимологію слова «сервіс».

У Великому тлумачному словнику української мови за редакцією В.Т. Бусела поняття «сервіс» тлумачиться як «обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб; сукупність організацій, обов'язком яких є обслуговування побутових потреб населення і створення різноманітних вигод для нього» [73, с. 1308]. Таке тлумачення лише частково розкриває справжню природу цього слова, адже воно є запозичений з англійської мови. Вже у Кембриджському словнику зустрічаємо дещо ширше тлумачення

поняття «сервіс» (англ. «service»). Перше стосується відповідної системи організацій, якими здійснюється реалізація прав і свобод людини (наприклад, поштова служба США; служба національних парків у Великобританії тощо); це система, організація або бізнес, що забезпечує суспільні потреби, або функціонування такої системи (наприклад, надання медичних чи соціальних послуг) [143].

Вказані тлумачення поняття «сервіс» мають одну спільну рису як в українській, так й англійській мові: це діяльність відповідних суб'єктів, що володіють певним правовим статусом та здійснюють свою діяльність з метою забезпечення та реалізації прав і свобод людини. Ними забезпечується сервісна функція держави, яка має своїм зовнішнім вираженням системи органів публічної влади, для яких визначені конкретні завдання, означені повноваження та передбачена відповідна компетенція.

На нашу думку, доцільно розглядати реалізацію сервісної функції крізь призму надання публічних послуг органами місцевого самоврядування. Так, В.Б. Авер'янов пропонував розуміти під публічно-сервісною діяльністю реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб під час їх взаємодії з органами влади [63, с. 179].

На думку В. Петьовки, така діяльність є категорією адміністративної послуги, що є зовнішнім вираженням реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Така їх діяльність відображає саме публічно-сервісну складову діяльності відповідного суб'єкта владних повноважень [113, с. 101]. О.Ю. Дрозд під сервісною функцією розуміє зобов'язання держави щодо створення відповідних умов для задоволення потреб особи в публічній сфері [79, с. 247].

Надання публічних послуг у межах публічно-сервісних повноважень відповідними органами місцевого самоврядування є важливою складовою механізму захисту прав і свобод людини. Зважаючи на невинну трансформацію законодавства про місцеве самоврядування, приведення його у відповідність до загальноєвропейських стандартів, враховуючи вітчизняний

досвід впровадження конкретних змін у контексті реформи місцевого самоврядування, відбуватиметься поступове збільшення питомої ваги таких послуг, що надаються відповідними органами конкретній фізичній чи юридичній особі.

Наука адміністративного права послуговується загальним положенням, які стосуються механізму забезпечення прав людини, що дає змогу сформувати розуміння адміністративно-правового механізму у сфері публічного управління. Невід'ємним елементом останнього є органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративних правовідносин. Ними забезпечуються відповідні умови охорони, захисту, реалізації прав і свобод індивіда від можливих порушень іншими суб'єктами адміністративних правовідносин. Однак жоден такий механізм неможливо зовнішньо реалізувати, якщо повноваження органів публічної влади якими вони наділені не матимуть чіткого вираження. Без належного законодавчого закріплення говорити про забезпечення публічно-сервісної складової у діяльності органів місцевого самоврядування буде неможливо.

З іншого боку передача деяких повноважень для здійснення публічно-сервісної діяльності від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування формує проблеми, які стосуються їх розмежування. Це є справжнім викликом для системи місцевого самоврядування, який потребує вирішення. Ця ситуація загострилась під час російсько-української війни, коли органи місцевого самоврядування мають відігравати важливу роль у забезпеченні публічно-сервісної складової своєї діяльності.

Окремі науковці констатують відсутність чітких критеріїв розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами [85, с. 5]. На думку І.В. Ковбаса та С.Б. Боднара, чинне законодавство про місцеве самоврядування не повною мірою чітко визначає розподіл повноважень між відповідними органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Закріплені за ними права та обов'язки, завдання

та функції, внаслідок відсутності такого розмежування, створюють ситуації, коли для вирішення публічно-правового спору необхідно встановити, чи діяв відповідний орган у межах своєї компетенції, а відтак – повноважень [91, с. 54].

Ми погоджуємось із висловленою думкою, адже чинне законодавство поступово формується для забезпечення реалізації відповідних напрямів реформи місцевого самоврядування. Крім цього, з введенням правового режиму воєнного стану діяльність органів місцевого самоврядування у різних регіонах України здійснювалося по-різному. По-перше, ті з них, які здійснювали свою діяльність у населених пунктах, що потім опинились в окупації, припинили реалізувати свої повноваження. По-друге, введення воєнного стану призвело до зміщенні акценту в наданні відповідних послуг від органів місцевого самоврядування до місцевих органів влади. По-третє, трапляються ситуації, коли законодавство, яким врегульовується діяльність органів місцевого самоврядування та його окремі норми, по-різному тлумачиться. Наслідком цього стає конкуренція між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади.

На думку М.О. Багмета, в Україні існує проблема розмежування відповідних повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Це зумовлено тим що перелік повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначені у більше як 700 законах та в понад 3 тис. підзаконних нормативно-правових актів. Така велика за обсягом кількість нормативних актів призводить до випадків безсистемності, відсутності чіткої визначеності та дублювання повноважень як органів місцевого самоврядування, так і місцевих органів виконавчої влади, що є проблемою. Її можна розв'язати лише завдяки суттєвій зміні моделі розподілу повноважень між ними [68, с. 34].

Ми не повною мірою погоджуємось із думкою науковця, адже повноваження, будучи одним з елементів правового статусу органу місцевого самоврядування визначається лише кількома нормативними актами:

Конституцією України (Розділ XI «Місцеве самоврядування») [6], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [21], Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15] та інші.

Насправді, саме перелік законів, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування, не дуже великий. На нашу думку, вирішення питання про розмежування повноважень, виділення з-поміж них публічно-сервісних повноважень можна і треба здійснювати в межах діючого Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте зменшення кількості нормативно-правових актів, особливо підзаконних, якими деталізуються особливості реалізації повноважень, не розв'яже цієї проблеми.

Надання органами місцевого самоврядування публічних послуг необхідно аналізувати із застосуванням сучасної доктрини адміністративного права. Наявні на сьогоднішній день вітчизняні дослідження надання таких послуг відповідними органами дозволяють говорити про наявний теоретичний інструментарій, за допомогою якого визначаються позитивні й негативні аспекти такої діяльності. Надання публічних послуг відповідає встановленому на рівні Основного Закону положенню, яке полягає у тому що органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію прав і свобод людини. Таке забезпечення здійснюється через відповідні публічно-сервісні повноваження. Останні можуть бути як власними, так і делегованими. Все залежатиме від підстави їх виникнення: чи вони передбачаються законодавством відразу за органом місцевого самоврядування, чи, за результатами реформи місцевого самоврядування, спочатку визначались за органами виконавчої влади, а потім були їм передані.

В основі такого їх розмежування слід відштовхуватись від теоретичної конструкції адміністративно-правового статусу органу місцевого самоврядування. На нашу думку, мета створення органів місцевого самоврядування – одна із важливих основ їх адміністративно-правового статусу. Повноваження, якими він наділяється, є зовнішнім вираженням реалізації такої мети. Конституція України визначає місцеве самоврядування

як надану можливість особам, які проживають в межах відповідної території, самостійно вирішувати питання, що мають локальне (місцеве) значення в межах діючого законодавства. Забезпечення сервісного підходу у відносинах із особою у процесі реалізації її прав та свобод відповідає концепції людиноцентризму. Тому публічно-сервісні повноваження є невід'ємною складовою адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, якими забезпечується надання публічних послуг для конкретної людини, що знаходиться на відповідній території, на яку поширює свою дію відповідний орган місцевого самоврядування.

Надання публічних послуг здійснюється органами місцевого самоврядування, виходячи з передбачених їх адміністративно-правового статусу функцій, повноважень та компетенції. З огляду на те, що доктрина адміністративного права розглядає органи місцевого самоврядування у як окремі суб'єкти адміністративного права, наявність у них публічно-сервісних повноважень є важливою складовою їх адміністративно-правового статусу.

Доктринальні положення, які стосуються надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, неможливо розглядати без аналізу чинної нормативної основи. Це дасть змогу проаналізувати загальні положення, які стосуються повноважень органів місцевого самоврядування. Крім цього, важливе вивчення стану правового регулювання надання публічних послуг органами місцевого самоврядування в контексті сучасних умов дії правового режиму – воєнного стану та майбутньої реалізації реформи місцевого самоврядування.

Поступовий рух нашої держави до європейського співтовариства зумовив перегляд діючого законодавства, яким урегульовується публічно-сервісна діяльність органів місцевого самоврядування. Існуючі стандарти у сфері забезпечення прав і свобод людини, з-поміж іншого, виокремлюють вагому роль цих органів. На сьогодні існують міжнародні документи, які визначають особливості як правового статусу місцевого самоврядування, закріплюють відповідні стандарти у наданні ними публічних послуг, так і

визначають загальні принципи, які слід враховувати при формуванні чи зміні законодавства, що стосується їх діяльності.

Тобто органи місцевого самоврядування не можуть досягати відповідних результатів своєї діяльності у забезпеченні публічно-сервісної складової лише з врахуванням національного законодавства. Принципи верховенства права та свобод людини, законності, демократизму, зокрема у країнах із розвинутою демократією, мають багаторічний досвід поступального розвитку таких органів як окремої системи знайшли своє місце на рівні міжнародного визнання у вигляді окремих принципів, стандартів місцевого самоврядування. Вони відіграють важливу роль як у становленні демократичної держави, що створює умови для функціонування у вигляді системи місцевого самоврядування та її органів.

Як зазначає В.В. Трояновський, проведення наукових досліджень, які стосуються місцевого самоврядування в Україні, неможливо здійснювати поза питаннями відповідних міжнародних стандартів такої діяльності, їх юридичної природи, а також, без з'ясування особливостей практичних аспектів приєднання нашої держави до цих стандартів та їх реалізації під час розбудови демократії на місцевому рівні [120].

О.В. Батанов зауважує що ефективне функціонування управлінських інституцій не може здійснюватися без змін конституційно-правового статусу та відповідних засад діяльності місцевого самоврядування, оскільки лише на конституційному рівні визначаються відповідні принципи та гарантії здійснення місцевого самоврядування, фіксуються основні положення його функціонування та організації [70, с. 20–21]. Ми погоджуємось із наведеними позиціями науковців. Варто забезпечити належний рівень правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, орієнтуючись на загальновизнані європейські стандарти у сфері місцевого самоврядування. Проаналізуємо їх.

Відповідно до п. 4. ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), «повноваження, якими наділяються органи місцевого

самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом» [3]. Виходячи зі змісту положення вказаної статті Хартії, лише окремий закон може забезпечити чіткість та визначеність, повноту та виключність повноважень органів місцевого самоврядування. У свою чергу це свідчить про неможливість застосування будь-яких обмежень відповідними центральними чи місцевими органами виконавчої влади, оскільки Конституція України чітко визначає обов'язок органів діяти у межах та спосіб, визначених Конституцією та Законами України.

У продовження вказаного положення Хартії, Кабінетом Міністрів України були прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджену Розпорядженням від 1.04.2012 р. №333-р (далі – Концепція). Документом визначались чіткі напрями розв'язання проблем у сфері діяльності органів місцевого самоврядування:

«визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади» [25].

Положення Концепції визначають публічно-сервісну спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення належного рівня реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав. Вона наголошує на необхідності розділення повноважень на засадах здійснюваної реформи децентралізації. Крім цього, передбачається окремий напрям контролю за дотриманням чинного законодавства щодо надання відповідних публічних послуг.

Важливу роль у частині забезпечення надання публічних послуг органами місцевого самоврядування відіграють принципи, якими формуються основи забезпечення діяльності щодо процесу їх надання. Вони є однією з найважливіших ознак держави з демократичним правовим режимом. Їх нормативною основою є кілька міжнародних документів. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування закріпила загальновизнані принципи діяльності таких органів на місцевому та регіональному рівнях з урахуванням організаційної, юридичної та матеріальної незалежності місцевого самоврядування [3]. З огляду на те, що в тексті Хартії принципи не сформульовані окремою статтею, розглянемо позиції науковців, які зробили спроби вивести їх, виходячи з тексту документа.

Власну класифікацію принципів пропонує В.В. Кравченко. На його думку, доцільно виділяти принципи законодавчого закріплення місцевого самоврядування на рівні національного законодавства; забезпечення спроможності реалізувати повноваження; реалізацію свого правового статусу, враховуючи інтересів місцевого населення; забезпечення окремого правового

механізму їх обрання на основі прямого, рівного, загального виборчого права; автономності у прийнятті рішень, віднесених до компетенції відповідного органу місцевого самоврядування; субсидіарність; невідчужуваність повноважень, які визначені законом за таким органом; участь у вирішенні питань місцевого значення; самостійність у визначенні внутрішньої структури тощо [99, с. 39].

Така класифікація надто деталізована та не дає змоги виокремити ключові принципи, без яких органи місцевого самоврядування будуть позбавлені можливості реалізувати свій адміністративно-правовий статус у частині реалізації публічно-сервісних повноважень. Як вказують В.К. Колпаков, І.В. Ковбас та П.І. Крайній, доцільно виокремити три найбільш поширені принципи, на основі яких реалізується діяльність відповідних органів місцевого самоврядування в європейських країнах: самостійність органів місцевого самоврядування у забезпеченні організаційної діяльності; децентралізація, що включає розмежування повноважень та забезпечує можливість участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; закріплення відповідних повноважень на рівні місцевого самоврядування, де вони найкраще виконуватимуться [98, с. 115]. На нашу думку, такий підхід до класифікації принципів оптимальний, оскільки він акцентує увагу на тих принципах, які є визначальними з точки зору вдосконалення існуючого адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в частині реалізації ними публічно-сервісних повноважень.

Окрему увагу привертає те, що в умовах дії правового режиму воєнного стану органи місцевого самоврядування продовжували здійснювати свою діяльність з урахуванням поточної ситуації. Вони продемонстрували стійкість у забезпеченні життєдіяльності відповідних громад на відповідних територіях. Вони виконують важливу роль у підтримці Збройних Сил України, забезпеченні евакуації громадян із територій, які внаслідок активних бойових дій зазнали тимчасової окупації, забезпеченні релокації підприємств.

В умовах воєнного стану місцева влада працює, надає послуги населенню та допомагає армії. Базовою ланкою, що забезпечує стійкість тилу в умовах війни, стали територіальні громади. Громади своєю спільною роботою не тільки зміцнюють власний потенціал, але й відіграють важливу роль у зміцненні економічного потенціалу країни. На початковому етапі широкомасштабної російської агресії територіальні громади взяли на себе підтримку ЗСУ та частину їхніх функцій, забезпечили життєдіяльність відповідних громад, зокрема на території яких відбувалися бойові дії.

Проте там, де була можливість здійснювати повноваження з питань надання відповідних публічних послуг громадянам, органами місцевого самоврядування це здійснювалося. В даному контексті більшої актуальності набувають питання, яким буде місцеве самоврядування та правовий статус його органів з урахуванням повоєнної відбудови нашої держави.

У наступному підрозділі нашого дослідження проаналізуємо органи місцевого самоврядування як основного суб'єкта надання публічних послуг фізичним та юридичним особам. Проте важливе розуміння доктринальних та нормативних підходів до надання ними публічних послуг. На нашу думку, саме через такий елемент правового статусу, як компетенція, забезпечується можливість надання органами місцевого самоврядування відповідних публічних послуг. Паралельно із цим, Концепція адміністративної реформи, Європейська хартія місцевого самоврядування, Концепція розвитку місцевого самоврядування визначили світоглядну основу, яка є відповідним орієнтиром для продовження вдосконалення законодавства, яким забезпечується надання публічних послуг такими органами з врахуванням євроінтеграційних процесів та гармонізації вітчизняного законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Отже, публічно-сервісні повноваження органу місцевого самоврядування в Україні – це окремий вид повноважень, які реалізуються органами місцевого самоврядування, забезпечують права і свободи приватної особи, зокрема шляхом видання сприяючого адміністративного акта в різних сферах суспільного життя.

2.2. Органи місцевого самоврядування як основні суб'єкти надання публічних послуг

Розвиток місцевого самоврядування в Україні відбувається з врахуванням позитивного національного та європейського досвіду. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування постійно вдосконалюється із врахуванням сучасних потреб суспільства. Інтереси територіальної громади, яка виступає безпосереднім ініціатором формування таких органів, здійснює реалізацію як свого права та об'єднання задля вирішення питань місцевого значення, так й реалізує право кожного індивіда, який є частинкою такої громади, на одержання відповідних публічних послуг. Останні є результатом діючої концепції людиноцентризму та реалізації публічно-сервісної концепції у відносинах між відповідними органами та особою, яка виявила намір реалізувати свої права в соціальній, культурній, економічній, освітній, екологічній та інших сферах.

Відповідні зміни, що відбуваються у системі органів місцевого самоврядування, притаманні не лише Україні. В інших країнах світу такі процеси мають місце через зміни, які продукуються різноманітними чинниками: стан економіки, зміна політичного режиму, демографічна ситуація, втягнення держави або ж початок нею військового конфлікту тощо. В нашій країні законодавство, яким урегульовується правовий статус органів місцевого самоврядування в частині надання ними публічно-сервісних повноважень, варто розділити на такі групи.

До першої належать нормативно-правові акти, якими визначається правова основ місцевого самоврядування в Україні: Конституція України [6], Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [21], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [24] та інші.

Окремою групою джерел права, якими встановлюються особливості реалізації повноважень органами місцевого самоврядування щодо надання публічно-сервісних послуг, є нормативно-правові акти, якими визначено

забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [25] тощо.

Наступну групу становлять нормативно-правові акти, якими встановлюються особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування під час воєнного стану: Закони України «Про правовий режим воєнного стану» [23], «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [12], «Про засади державної регіональної політики» [16] та інші.

Законодавство яке визначає особливості надання публічних послуг в Україні становить останню групу нормативно-правових актів, які характеризують органи місцевого самоврядування як окремого суб'єкта публічно-правових відносин, якими здійснюється публічно-сервісна діяльність. До них слід віднести: Закони України «Про адміністративні послуги» [9], «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [22], «Про адміністративну процедуру» [10] та інші.

Конституція України визначає місцеве самоврядування як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Крім того, що такий інститут знайшов своє вираження в Основному Законі, деталізовано й відповідні органи місцевого самоврядування, які його здійснюють. Це важливо для визначення конкретних органів, які наділені повноваженнями щодо надання відповідних публічно-сервісних послуг.

Система органів місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», має такі елементи: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського,

селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [21].

Реалізація відповідними органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень чинним законодавством про місцеве самоврядування не передбачено. Аналізуючи положення вищезгаданого нормативного акта, їх повноваження можна поділити на два різновиди: власні та делеговані. Це базова класифікація, яка дає змогу визначити підстави їх виникнення у відповідного органу.

На думку Т.О. Карабін, відмінність між делегованими та власними повноваженнями полягає у порядку нагляду, контролю за їх виконанням та реалізацією. За своєю природою делеговані повноваження надаються муніципальним органам для реалізації ними державного інтересу. Контроль за їх виконанням здійснюють відповідні місцеві державні адміністрації. Стосовно діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), повноваження реалізують районні державні адміністрації. Обласними державними адміністраціями здійснюється нагляд в частині діяльності виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, виконавчих органів сільських, селищних і міських, які розташовані на території області [88, с. 73].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегованими є повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [21]. Якщо проаналізувати вказане вище законодавство щодо наявних у органах місцевого самоврядування повноважень, то стає зрозумілим, що значна їх частина за своїм значенням спрямована на забезпечення та реалізацію прав та свобод людини й громадянина. Останній мають можливість задовольнити свій приватний інтерес саме завдяки органам місцевого самоврядування в різних

сферах: соціальна, економічна, освітня тощо. Це відповідає одному із завдань які покладаються на систему таких органів: забезпечення реалізації прав і свобод людини через надання публічних послуг, а відтак, здійснення публічно-сервісної діяльності [134, с. 217].

Загальний перелік їх повноважень встановлений Розділом II «Організаційно-правова основа органів місцевого самоврядування». У Главі 1 «Повноваження сільських, селищних та міських рад» закріплено перелік повноважень таких органів. На нашу думку, відповідний Закон не розмежовує поняття «компетенція» та «повноваження». Це результат відсутності чіткого нормативного визначення у відповідному Законі, що розуміється під кожним із цих понять. Однак, окрім цього, ще більше ускладнює ситуацію використання понять «загальна компетенція» та «виключна компетенція», оскільки не дозволяє чітко окреслити межі наявних у відповідних органів місцевого самоврядування окремо компетенції та окремо повноважень. В той же час, з-поміж визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень можна виділити ті з них, які за своєю природою є публічно-сервісними. Вони повною мірою відповідають за безпосереднє забезпечення відповідними виконавчими органами рад належного рівня захисту прав і свобод осіб, які проживають у межах тієї чи іншої громади.

Наприклад, відповідно до ст. 32 вказаного Закону, серед повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту виконавчі органи рад забезпечують здобуття повної загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти у державних і комунальних закладах освіти, створення необхідних умов для виховання дітей та молоді, розвитку їхніх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних закладів освіти, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких громадських об'єднань, молодіжних центрів; забезпечують пільговий проїзд учнів, вихованців, студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому в порядку та розмірах, визначених органами

місцевого самоврядування, за рахунок видатків відповідних місцевих бюджетів; вирішують питання про надання професійним творчим працівникам, молодіжним та дитячим громадським об'єднанням на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, молодіжні центри, молодіжні простори, необхідні для творчої діяльності або реалізації завдань молодіжної політики; організовують медичне обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; створюють умови для розвитку культури, сприяють відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо [21].

Серед повноважень у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, згідно зі статтею 30 Закону, вказано такі, які також можна виокремити не тільки як власні чи делеговані, а й як публічно-сервісні: сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку; надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами; видача дозволу на порушення об'єктів благоустрою у випадках та порядку, передбачених законом; визначення на конкурсних засадах суб'єктів господарювання, що здійснюють у межах певної території надання послуг із вивезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами тощо [21].

Проаналізувавши вказаний перелік власних повноважень, які наявні у виконавчих органах ОМС у таких важливих сферах, можемо констатувати, що вони по своїй природі є публічно-сервісними, адже основний акцент робиться на гарантуванні особі можливості реалізувати своє право у сфері охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту. Однак, тут слід мати на увазі що досить часто виникають конфлікти між ОМС і місцевими органами виконавчої влади що має наслідком неефективне забезпечення реалізації громадянами своїх прав на місцевому рівні. Це призводить до ситуації, коли проблемні питання місцевого населення, переважно соціально-економічного характеру, залишаються невирішеними.

У цьому контексті слушною видається думка І.В. Ковбаса та С.Б. Боднара про те, що «...в державі існує певна суперечність: питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», значно перевищує власні (самоврядні) повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування» [91, с. 55]. З огляду на це, необхідно розпочати ґрунтовне дослідження теоретичних та практичних аспектів фактичної реалізації ОМС в Україні повноважень і виокремити їх вид – публічно-сервісні [132, с. 134].

Виокремлення публічно-сервісних повноважень у органів місцевого самоврядування є свідченням того, що державна політика щодо підтримки та розвитку місцевого самоврядування формується з урахуванням європейських принципів, стандартів місцевого самоврядування. Вони орієнтують органи місцевого самоврядування на забезпечення відповідного рівня взаємодії з індивідами під час реалізації останніми своїх прав, що повною мірою відповідає концепції людиноцентризму.

Надання публічних послуг органами місцевого самоврядування є однією з основних складових їх адміністративно-правового статусу. На сьогоднішній день переважна більшість об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) реалізують такі повноваження через створення в Україні мережі Центрів

надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПів). Ними забезпечується надання чіткого переліку відповідних адміністративних послуг за запитом індивіда у зручному місці, на підставі закріплених законодавством принципів та з дотриманням відповідної процедури. Швидкий та динамічний розвиток нормативної основи з надання публічно-сервісних послуг в Україні спрощує можливість отримання таких послуг особами, що їх потребують [135, с. 269].

Це загальновизнаний напрямок забезпечення можливості в будь-якому населеному пункті країни одержати необхідну послугу в зручний час людині, яка цього потребує. Саме органи місцевого самоврядування мають стати центральними суб'єктами, які надаватимуть відповідні послуги в межах тієї чи іншої громади. Адже, вони утворюють унікальну систему з-поміж інших органів публічної влади які допомагають державі реалізовувати її функції [133, с. 150].

З іншого боку, якість та доступність у наданні публічних послуг мають знаходитись в центрі уваги кожної територіальної громади, оскільки це відповідає загальним положенням, що визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. У ній наголошується на проблемі сервісного компоненту в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: «функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях» [25].

Отже, Концепція об'єднує адміністративні, соціальні та інші види послуг, що надаються органами місцевого самоврядування на відповідній території публічними послугами. У цьому аспекті важливим чинником, який сприятиме виконанню цілей щодо впровадження політики з надання таких послуг органами місцевого самоврядування, є розподіл повноважень між

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; надання послуг із додержанням відповідних стандартів якості та доступності; чітке визначення території, на яку поширюватимуться повноваження відповідного органу місцевого самоврядування; забезпечення належного рівня фінансування щодо можливості реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень.

Як бачимо, у законодавстві, яким визначаються правові основи надання послуг органами місцевого самоврядування, немає єдиних чітких визначень понять «публічна послуга» та «адміністративна послуга». Це зумовлено тим, що і в науковій літературі родове поняття «послуга» має різні тлумачення.

О. Ю. Оболенський та В. І. Горбатюк наводять приклади тлумачень поняття «послуга» як певний вчинок, дію, різновид діяльності чи робіт, певний результат взаємодії того, хто надає послугу (виконавець), з особою, що замовила її надання (споживач). Її надання знаходить зовнішнє відображення у формі конкретних дій зі сторони виконавця та одержання вигоди споживачем. При цьому для виконавця це є однією з форм вираження його повноважень [108, с. 3].

На думку В. Б. Авер'янова, доцільніше використовувати термін «управлінські послуги» замість поняття «виконавські послуги», тому що «управління» являє собою певний владно-організаційний вплив, та має «виконавсько-зобов'язальний» вимір. Тоді як «послуга» – це зовнішній прояв виконання відповідних обов'язків [62, с. 126].

І. Б. Коліушко та В. П. Тимошук висловлювали думку про необхідність функціонування управлінських послуг як окремого інституту, який виступає окремим інструментом для впорядкування відповідних процесів у відносинах між органами публічної влади та громадянами для забезпечення реальної можливості захисту їх прав і свобод. Вони пропонують розглядати поняття «державні послуги» як загальну категорію відносно «управлінських послуг». Як приклади державних послуг наводяться послуги, які забезпечуються державними установами: медичне забезпечення, державна освіта тощо. До

групи управлінських послуг пропонується включити видачу дозволів; реєстрацію з веденням реєстрів; легалізацію актів; надання соціальних управлінських послуг (наприклад, призначення субсидій, виплата та перерахунок пенсій) [93, с. 32].

На думку О. Г. Мордвінова та Л. О. Ляшенка, адміністративну послугу необхідно розглядати як результат здійснення реалізації владних повноважень органом публічної влади, якому, відповідно до законодавства, надано можливість у забезпеченні юридичного оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою шляхом видачі ліцензій, сертифікатів, посвідчень, здійснення реєстрації тощо [107, с. 62].

І.В. Ковбас та В.О. Коваль вказують на те, що адміністративні відносини між органами місцевого самоврядування та індивідом, який бажає реалізувати свої суб'єктивні права, реалізуються в межах адміністративних (управлінських) послуг, які надаються під час відповідного процесу за результатами публічної діяльності адміністративного органу для отримання фізичною чи юридичною особою конкретного результату за результатами реалізації відповідного суб'єктивного права [90, с. 240].

Саме вплив людиноцентризму привів до формування наукової доктрини адміністративного права у якій інститут адміністративних послуг є різновидом послуг які надаються органами публічної влади. У них знаходить своє зовнішнє вираження пріоритет суб'єктивного права особи, прав і свобод людини. Відтак, публічно-сервісні повноваження органів публічної влади загалом та органів місцевого самоврядування зокрема змінюють акцент у відносинах між громадянином та державою.

Реформа місцевого самоврядування «перенесла центр тяжіння» у сфері надання публічних послуг від органів виконавчої влади саме в царину місцевого самоврядування що, своєю чергою, спричинило зміни в адміністративно-правовому статусі цих органів, а відтак – появу в них публічно-сервісних повноважень. Такими фундаментальними

трансформаціями держава поступово мінімізуватиме своє втручання в публічно-правові відносини, які забезпечуватимуть особі відповідний рівень правоможливостей стосовно реалізації своїх прав і свобод. І все це особа, як покупець у великому «гіпермаркеті», зможе отримати в одному органі місцевого самоврядування а саме послугу у сфері освіти, соціальних послуг, послуг із ведення підприємницької діяльності, оформлення прав тощо який знаходиться найближче до нього.

З огляду на вищенаведене, публічна послуга є поняттям загальним та включає до свого складу адміністративні послуги. Вони можуть надаватись як державними органами, так і органами місцевого самоврядування. Враховуючи необхідність продовження реформи місцевого самоврядування та децентралізації, вкрай необхідно забезпечити відповідний рівень правового регулювання, яким слід закріпити перелік публічно-сервісних повноважень, що надаватимуться такими органами без жодних перешкод.

Існуюча на сьогоднішній день практика з надання відповідних послуг на місцевому рівні, на рівні територіальної громади потребує вдосконалення. Насамперед це стосується налагодження чіткої взаємодії у наданні можливості індивіду юридично та фактично брати участь у відповідних процедурах із надання публічних та адміністративних послуг. Переорієнтування характеру здійснюваної діяльності з «управлінської» на «сервісну» необхідно здійснювати із врахуванням правила, за яким діяльність органу місцевого самоврядування повинна спрямовуватися на задоволення потреб приватної особи – як фізичної, так й юридичної. При цьому визначальним показником буде саме якість та доступність надання таких послуг.

Ключовим нормативно-правовим актом у цій сфері виступає Закон України «Про адміністративну процедуру», яким визначено правові та організаційні засади надання адміністративних послуг, визначено принципи, на підставі яких такі послуги надаються. Ним встановлено загальні правові норми, які стосуються правового статусу Центрів надання адміністративних послуг як ключового суб'єкта правовідносин, через який відповідний орган

місцевого самоврядування надає послуги особі [10]. В умовах війни діяльність Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПів) перебуває під впливом кількох серйозних факторів, які позначаються на їх діяльності. По-перше, вирішення кадрового питання, яке полягає в забезпеченні відповідних центрів кваліфікованими працівниками з належним рівнем заробітної плати. По-друге, необхідно переглянути систему формування вартості надання тієї чи іншої адміністративної послуги. По-третє, варто збільшити кількість послуг, які надаються в онлайн – режимі, що дозволить зменшити час відвідування особою відповідного центру. По-четверте, слід завершити реформу децентралізації та розмежувати публічно-сервісні повноваження між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Представники ЦНАПів наголошують на тому, що на сьогоднішній день є ряд нормативно неврегульованих питань, які гальмують їх діяльність. Наприклад, на одному із засідань фахової мережі Асоціації міст України від 27.01.2023 року представники кількох ЦНАПів із різних куточків України озвучили проблематику, яка стосується не лише організаційного, але й правового забезпечення діяльності відповідних центрів.

Начальниця Управління «Центр надання адміністративних послуг» виконавчого комітету Нововолинської міської ради А. Ковальчук зупинилась на проблемах кадрового забезпечення: відсутність зміни вимог, що застосовуються до особи, яка бажає обійняти посаду державного реєстратора, чим ускладнюється робота органу; відсутність можливостей проходження відповідного навчання державними реєстраторами. Вона наголосила й на тому, що необхідно переглянути основи матеріального забезпечення адміністраторів та спеціалістів ЦНАПів для забезпечення їх кадрової спроможності, адже переважна більшість фахівців отримали виключний досвід під час початку повнонамштабного російського вторгнення та мають досвід із забезпечення функціонування центрів у вкрай складних умовах. Акцентовано й на законопроекті «Про службу в органах місцевого

самоврядування», яким варто було б вирішити питання щодо належної заробітної плати для працівників центрів [74].

Керівниця Нікопольського ЦНАПу Н. Приймак указала на проблеми, з якими вони зіткнулись як центр, що надає адміністративні послуги в населеному пункті, який віднесено до переліку громад, що знаходяться біля району ведення бойових дій. Основна проблема полягає у призупиненні роботи державних реєстрів на підставі наказу Мінреінтеграції. У зв'язку із цим виникла ситуація, коли для отримання послуг особа має відвідати обласний центр, який знаходиться за більше ніж 100 кілометрів. Вона наголосила й на існуючих проблемах, які стосуються організації робочих місць у підвальних приміщеннях під час оголошеної повітряної тривоги [74].

Важливу роль у підвищенні ефективності реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень має відіграти вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг. Так, Проектом Закону «Про адміністративний збір» № 4380 від 16.11.2020 р. пропонується встановити новий алгоритм розрахунку вартості конкретної адміністративної послуги. Це дозволить якісно реалізовувати такі повноваження та надасть додаткові фінансові ресурси для створення та функціонування ЦНАПів. Відповідно до інформації, що її наводять автори законопроекту у пояснювальній записці, у багатьох громадах місцеві бюджети не мають змоги покривати витрати за результатами діяльності таких центрів. Наприклад, із громад, які у 2019 році взяли участь у моніторингу функціонування ЦНАПів за програмою «U-LEAD з Європою» лише 4 отримали на надання адміністративних послуг до місцевих бюджетів у 2019 році від 100 до 200 тисяч грн; 7 – менше 100 тис. грн на рік [27].

За останні кілька років, а особливо – після повномасштабної російсько-української війни, на ЦНАПи та органи місцевого самоврядування покладається дедалі більше завдань із надання адміністративних послуг (ведення обліку вимушено-переселених осіб, забезпечення законодавства про мобілізацію щодо військового обліку військовозобов'язаних, забезпечення

програми «Відновлення тощо»). Водночас законодавець не визначив фінансову основу забезпечення реалізації такого широкого спектра публічно-сервісних повноважень. Прийняття вищевказаного законопроекту допоможе вирішити цю ситуацію.

Слушним у цьому контексті є ілюстративне відображення ситуації з наданням послуг мережами ЦНАПів. Як зауважує В. П. Тимошук, у 2023 році зареєстровано більше як 300 тис. осіб, які оформили правовий статус підприємців. Якби така послуга, на момент її надання, коштувала від 100 до 150 грн, відповідні бюджети змогли б додатково отримати від 30 до 45 млн грн. Те саме стосується реєстрації шлюбів: при середньорічній кількості укладених шлюбів у 200 тис. можна було б отримати приблизно 40 млн грн; проведення реєстрації місця проживання – 120 млн грн. Окрема ситуація склалась щодо надання адміністративних послуг з оформлення земельних ділянок. На сьогоднішній день така послуга взагалі безкоштовна. У 2023 році проведено 684 тис. випадків реєстрації земельних ділянок; проведення нормативно-грошової оцінки – 5 млн грн. Якщо б така послуга надавалась за плату в розмірі 100 грн, то місцеві бюджети змогли б отримати до 500 млн грн [138].

Оплата за надавані адміністративні послуги формується без урахування чітких та об'єктивних критеріїв, що робить їх надання не вигідним для бюджету відповідної громади, хоча кількість таких послуг значна. Органи місцевого самоврядування не мають змоги підтримувати на відповідному рівні розширення публічно-сервісної діяльності в контексті як триваючої реформи місцевого самоврядування, так і продовжуваної війни. Прийняття законопроекту № 4380 дозволить розв'язати цю проблему. Крім цього, об'єктивне формулювання вартості відповідних адміністративних послуг зробить і органи місцевого самоврядування, і ЦНАПи справді фінансово та матеріально незалежними від держави.

На нашу думку, сформульовані в належний спосіб чіткі розрахунки грошових надходжень сформують додаткове джерело матеріального ресурсу,

з якого стане можливим як розширення сервісної складової діяльності відповідного органу місцевого самоврядування, так і впровадження нових технологій (наприклад, розвиток електронного врядування).

Висновки до розділу 2

Проведений аналіз доктринального та нормативного підходу до розуміння інституту публічних послуг органів місцевого самоврядування, особливостей правового статусу таких органів як окремих учасників адміністративних відносин з надання публічно-сервісних послуг дозволяє сформулювати окремі узагальнення які стосуються реалізації публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування.

Публічно-сервісні повноваження є невід'ємною складовою адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, якими забезпечується надання публічних послуг конкретній приватній особі, що знаходиться на відповідній території на яку поширює свою дію відповідний орган місцевого самоврядування. Вони можуть бути як власними так й делегованими. Все залежатиме від підстави їх виникнення: чи вони від початку передбачені законодавством за органом місцевого самоврядування, чи, результатами реформи місцевого самоврядування, спочатку закріплювались спочатку за органами виконавчої влади, а потім були передані їм.

Зміни, які відбулись в адміністративному праві на основі концепції людиноцентризму, зумовили появу та розширення публічно-сервісних повноважень відбувається як результат введення категорії «послуги» як однієї із зовнішніх форм вираження публічно-сервісної складової діяльності держави та її органів. Її впровадження не лише вдосконалює адміністративно-правовий статус органів публічної влади, але й розширює сферу застосування механізму захисту прав та свобод людини, забезпечує відповідний рівень функціонування всієї системи органів публічної влади в Україні.

Вдосконалення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування відбувається внаслідок здійснюваної реформи децентралізації та впливає на поступове розширення переліку повноважень, які визначаються

із врахуванням положень Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування, законодавства у сфері місцевого самоврядування. Маючи власну компетенцію, повноваження, права та обов'язки, вони можуть бути відповідними суб'єктами адміністративних правовідносин, які спрямують свою діяльність для забезпечення прав і свобод індивіда.

Простежується вплив концепції людиноцентризму на формування нового розуміння місця та ролі органів місцевого самоврядування та їх сервісної спрямованості. Повноваження, якими вони наділяються, є зовнішнім вираженням забезпечення саме публічно-сервісної складової взаємодії між державою та індивідом. Через це, публічно-сервісні повноваження – невід'ємна складова адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, якими забезпечується надання публічних послуг конкретній людині, що знаходиться на відповідній території, на яку поширює свою дію відповідний орган місцевого самоврядування. Доцільність виокремлення з-поміж наявних у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» власних або делегованих повноважень, тих які спрямовують діяльність відповідного органу місцевого самоврядування саме на здійснення сервісної діяльності у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, благоустрою тощо. Варто передбачити в законодавстві публічно-сервісні повноваження окремо від інших груп повноважень.

Необхідно внести зміни до чинного законодавства про місцеве самоврядування, яке стосується розмежування повноважень між виконавчою гілкою влади та місцевим самоврядуванням. Тут слід мати на увазі, що досить часто виникають конфлікти між ОМС та місцевими органами виконавчої влади, що має наслідком неефективне забезпечення реалізації громадянами своїх прав на місцевому рівні. Це призводить до ситуації, коли проблемні питання місцевого населення, переважно соціально-економічного характеру, залишаються невирішеними. Важливість внесення змін до законодавства про надання адміністративних послуг у контексті посилення спроможності органів

місцевого самоврядування надавати їх якісно. Одним із ключових аспектів у цьому напрямі є перегляд законодавства про адміністративний збір.

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Принципи адміністративної процедури реалізації публічно-сервісних повноважень

Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль в частині забезпеченні прав людини в повсякденному житті. У переважній більшості випадків рішення, що приймаються такими органами, мають безпосередній вплив на рівень соціального благополуччя кожного індивіда, який проживає на території, на яку поширюються їх повноваження. Крім динамічного розвитку та зміни орієнтирів у правовому регулюванні правового статусу органів місцевого самоврядування, що проявляється через категорію «сервісні повноваження», вкрай важливе визначення правових принципів, за допомогою яких забезпечуватиметься відповідний рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування.

З іншого боку, можливість отримати відповідні послуги на підставі чіткого та зрозумілого порядку, який враховує можливість особи не лише отримувати відповідні послуги вчасно, але й бути вислуханою, мати право на участь під час прийняття відповідного рішення, оскаржувати рішення за результатами діяльності такого органу, є важливою складовою у механізмі захисту прав і свобод такої особи у відносинах з органами місцевого самоврядування. Це стосується як звернень, які адресуються таким органам, у яких особа просить вчинити певні дії, що допоможуть їй реалізувати свої права, так й у тих випадках, коли провадження зініційовано саме органом з його власної ініціативи.

Основою, яка формує правову матерію у сфері надання публічних та адміністративних послуг, через які можемо спостерігати, як реалізуються публічно-сервісні повноваження органами місцевого самоврядування, є категорія «принципи». Будь-яке правове поняття, феномен чи процес

максимально повно розкривається, якщо в основі відповідного аналізу покладено відповідне положення що дозволяє розкрити їх правову природу. Як і будь-яка галузь публічного права, адміністративне право має відповідний перелік власних галузевих принципів, які виступають у ролі базових основ за допомогою яких формується адміністративне законодавство, у якому знаходить вираження прагнення якісно змінювати місце та роль органів місцевого самоврядування у відносинах з окремою особою. Так вони реалізують свої публічно-сервісні повноваження. Крім цього, слід враховувати й те, що принципи адміністративного права постійно перебувають в динамічному процесі їх тлумачення та використання у правозастосовній практиці.

Доктрина адміністративного права відводить чільне місце вивченню принципів адміністративного права. Разом із цим останні кілька років активно розробляється та втілюється у конкретних нормативних актах загальноєвропейський підхід, за яким вводяться нові принципи, якими визначаються матеріальні та процесуальні основи діяльності органів публічної влади з особою («принципи доброго врядування») та принципи адміністративної процедури. Вони впливають як на різні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, так і на безпосередній процес прийняття рішень такими органами, до яких залучаються як окремі службові особи органів місцевого самоврядування й приватні особи (фізичні та юридичні).

Ними охоплюється питання своєчасності та якості прийнятого рішення (зокрема, адміністративного акта), можливість оскаржувати рішення як в адміністративному, так й судовому порядку. Крім цього, відповідні принципи адміністративної процедури передбачають і право особи на звернення до суду у випадку якщо рішення прийняте відповідним органом без участі такої особи або в разі якщо її було обмежено у можливості безпосередньої участі у справі. Подання заяв для реалізації права на здійснення підприємницької діяльності, отримання дозволу на використання земельної ділянки або ж зміни її цільового призначення, зарахування дитини до відповідної дошкільної установи чи

закладу середньої освіти, надання послуг особам з обмеженими фізичними можливостями чи особам похилого віку в закладах комунальної форми власності – це лише одиничні приклади реалізації публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування за допомогою адміністративної процедури. Остання ж повинна відбуватись на основі відповідних принципів, що визначені рядом міжнародних документів, а також чинним законодавством про місцеве самоврядування та адміністративну процедуру.

Надання відповідної адміністративної послуги в межах адміністративної процедури в електронному режимі теж має відбуватися з дотриманням таких принципів. Під час реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень дія таких принципів поширюються однаково на всі без винятку випадки надання особі відповідних публічних та адміністративних послуг. Для повного й усебічного аналізу принципів адміністративної процедури реалізації публічно-сервісних повноважень варто звернути увагу на наукові дослідження з даної проблематики. Зазначимо, що принципи адміністративного права вплинули на формування відповідних принципів адміністративної процедури, які визначені в законодавстві про адміністративну процедуру.

На сьогоднішній день у науці адміністративного права сформульовано окремі погляди, що стосуються як дефініції поняття «принципи адміністративного права», так і його місця та ролі, яку вони відіграють у кожному інституті адміністративного права.

На думку Г.О. Горбова, під принципами адміністративного права слід розуміти загальні керівні ідеї, положення, на підставі яких органи публічної адміністрації здійснюють свою діяльність у тій чи іншій сфері [77, с. 95].

Н.Ю. Цибульник визначає принципи адміністративного права як керівні засади, які виступають підставою виконання суб'єктами публічної влади визначених завдань [125, с. 184].

У розділі підручника «Адміністративне право України. Повний курс» К. Чижмарь та О. Лавринович сформулювали таке визначення категорії принципи адміністративного права: «... найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [66, с. 45].

Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко вказують на те, що принципи адміністративного права є поєднанням норм, теорій та ідей, які формують основу галузі адміністративне право. Вони наголошують на їх динамічності та розвитку поряд із тим як розвивається адміністративне право [106].

На думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, під принципами адміністративного права слід розуміти відповідні закономірності позитивного характеру, які відображаються у нормах права, що пізнані наукою та практикою [97, с. 18].

В.Б. Авер'янов розглядав принципи адміністративного права як ідеї, вимоги, закономірності засадничого характеру, якими визначаються зміст адміністративного права, напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [65, с. 80].

Т.О. Коломoeць та П.О. Баранчик у монографічному дослідженні, яке тематично стосувалося вивчення принципів адміністративного права, пропонують розуміти під цією категорією безумовні, універсальні, імперативні положення, виражені у вигляді норм адміністративного права, якими окреслюються правила поведінки його суб'єктів та яким мають відповідати правові норми [96].

На нашу думку, таке різноманіття визначень, що їх продукують вітчизняні науковці, зумовлене особливостями правової природи феномену «принцип». Він має значення як для всієї правової системи (принципи права), так й для окремих галузей права (наприклад, принципи адміністративного права). Разом вони впливають на формування переліку принципів, які

характерні для того чи іншого інституту в межах відповідної галузі права. Яскравим прикладом такого впливу є визначені Законом України «Про адміністративну процедуру» окремі статті, у яких не лише зазначається той чи інший принцип, на підставі якого здійснюватиметься адміністративна процедура, але й розкривається їх зміст.

У цьому контексті видається слушним висновок Р.С. Мельника щодо співвідношення принципів адміністративного права та принципів адміністративної процедури. На думку вченого, перелічені дві категорії не можна вважати синонімами, позаяк між ними є різниця. Так, принципи адміністративної процедури являють собою набір принципів адміністративного права у вузькому спектрі діяльності публічної адміністрації, а саме – адміністративно-процедурній. Тоді як принципи адміністративного права охоплюють усі без винятку напрями, за якими здійснює свою діяльність та функціонує публічна адміністрація. При цьому таке поширення відбувається як на відносини з особою, так і всередині відповідного органу [105, с. 58].

Подібну думку сформулювала А.А. Шарая, яка вказує на те, що принципи адміністративно-процедурного права є продовженням принципів адміністративного права «як одного з елементів, що «панує» в конкретно визначеній сфері відносин – адміністративно-процедурній» [127].

Як принципи адміністративного права, так і принципи адміністративної процедури створюють основу для формування та розвитку окремих правових категорій, явищ та інститутів, а також уможливлюють забезпечення належного виконання органами місцевого самоврядування як надавачами публічно-сервісних послуг власне публічно-сервісних повноважень. Вони не повинні сприйматись лише як невід’ємна складова того чи іншого нормативного акта. Роль принципів змінилась, позаяк відбулись кардинальні перетворення у відносинах між окремою особою та відповідним органом, який надає публічні чи адміністративні послуги. Не в останню чергу це відбувається внаслідок того, що принципи адміністративної процедури впливають і на

діяльність безпосередньо посадової особи такого органу: під час надання конкретної публічної послуги вона повинна вчиняти свої дії з врахуванням таких принципів.

Варто звернути увагу й на допоміжну роль, яку такі принципи можуть відігравати для вирішення ситуацій, коли правове регулювання, яке забезпечується відповідним законодавством, не вирішує конкретної ситуації, що може виникнути під час здійснення публічно-сервісної діяльності органами місцевого самоврядування.

У цьому контексті слушна думка А.М. Школика, який наголошує на тому, що цими принципами здійснюється не тільки забезпечення правового регулювання, але й застосування відповідних норм права. Крім цього, принципи починають відігравати ключову роль, «коли нормативно - правові акти недостатньо детально регулюють діяльність суб'єктів публічного адміністрування і, відповідно, надають названим суб'єктам дискреційні повноваження та адміністративний розсуд при прийнятті рішень та вчиненні інших дій» [128, с. 127].

На наше переконання, розмаїття наукових поглядів на поняття принципів адміністративної процедури потребує здійснення їх класифікації. У цьому аспекті є чимало наукових праць, у яких робиться спроба сформулювати їх як систему, яка б відображала всі без винятку принципи права, принципи адміністративного права та принципи адміністративної процедури.

Так, А.М. Колодій стверджує, що класифікація принципів права включає розуміння та виведення відповідних критеріїв, видів їх поділу. Крім того, необхідно звернути увагу, які саме принципи класифікуються. Наприклад, загальні принципи володіють загальною дією та виражаються у відповідних принципах конкретної галузі права. У відповідних галузях права вони проходять відповідне перетворення та впливають на процеси утворення норм права, їх реалізацію та охорону. Якщо вести мову про введення нових норм права у відповідній галузі, то такий процес здійснюватиметься на основі відносно автономних принципів нормотворчості. Правореалізація

відбуватиметься на основі правозастосовних принципів. Правоохорона буде можливою, якщо дотримуватимуться принципи правосуддя, юридичної відповідальності. Автор наголошує й на тому, що основні принципи диференціюються на загальносоціальні і спеціально-юридичні, до яких, зокрема, належать політичні, соціальні, економічні та моральні основи права [95, с. 42–43].

В.Б. Авер'янов пропонував розглядати принципи, що впливають на правові відносини між особою та органами публічної влади, із включенням до їх переліку тих із них, які передбачені в офіційних документах Ради Європи. А саме: доступ до публічних послуг, право бути почутим, право на здійснення представництва, право бути представленим; розгляд справи впродовж розумного строку; повідомлення особи про можливість та правові способи оскарження рішення; виконання прийнятих адміністративних рішень у відповідному порядку [61, с. 10].

Розвинув та деталізував перелік принципів адміністративної процедури В.П. Тимошук. Вони отримали своє вираження в Законі України «Про адміністративну процедуру». Серед них вчений пропонував виокремлювати: «принцип верховенства права; принцип законності, принцип рівності учасників адміністративної процедури перед законом; принцип публічності; принцип ефективності; принцип неупередженості адміністративного органу; принцип підконтрольності; принцип пропорційності (сумірності); добросовісність; розсудливість; право особи бути вислуханою; принцип доступу до інформації; принцип допомоги та представництва [118, с. 129–131].

Самі по собі принципи адміністративної процедури не можуть існувати поза межами суспільних відносин, на які вони здійснюють свій вплив. Адже зміни суспільства значною мірою впливають на формування чи зміну правового регулювання публічно-правових відносин із державою. Реформа місцевого самоврядування фактично розпочалася після подій Революції гідності та розуміння невідворотності забезпечення впровадження провідної європейської практики функціонування такої системи. Це знайшло вираження

у створенні нормативного базису, який дозволяє реалізувати можливості особи шляхом одержання необхідних публічні послуг, не витрачаючи при цьому значної кількості часу, забезпечення їх участі в адміністративній процедурі надання таких послуг, можливість бути повідомленою про прийняте рішення та оскарження в адміністративному та судовому порядку. Це вплинуло на формування нового законодавства у сфері надання адміністративних послуг які завжди є вираженням реалізованих публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування.

Ми погоджуємось з думкою О.М. Юхимюк про те, що, маючи відповідний рівень динаміки розвитку та змін, суспільні відносини безпосередньо впливають також на принципи. З їх допомогою коригується напрям, за яким право забезпечуватиме врегулювання суспільних відносин, та визначається необхідне його підпорядкування загальновизнаним стандартам і вимогам. Цим самим вдається досягти реалізації загального задуму законодавця та створюється можливість суб'єкта застосовувати норми права згідно з буквою та духом закону [137, с.13].

Водночас С.С. Осадчук акцентує на необхідності забезпечення реалізації принципів права під час створення правових норм та їх застосування, а також – у відносинах між суб'єктами права. Це пов'язано із тим що передбачення у відповідному нормативному акті переліку принципів ще не означає їх переходу з площини правосвідомості у практичну площину [110, с. 13].

Вагоме місце серед принципів адміністративної процедури займають європейські стандарти, якими забезпечується взаємодія між особою та органами публічної адміністрації. Серед них варто згадати про принципи належної адміністрації («good administration») та принципи належного урядування («good governance»). Ними забезпечено можливість формування законодавства про адміністративну процедуру за участю органів місцевого самоврядування з врахуванням провідного європейського досвіду. Окрім згадуваних вище принципів, останні більшою мірою стосуються безпосередньо процедурної складової діяльності органів місцевого

самоврядування. Ними задано міжнародний стандарт, яким визначається особливість діяльності публічних службовців та їх поведінки з особами які звертаються за одержанням відповідних послуг. При цьому, як зауважує В.О. Галай, вони забезпечують не лише розробку й впровадження міжнародних стандартів діяльності публічних службовців. Їх практична реалізація слугує підтвердженням відповідного рівня прогресу в царині надання публічних послуг особами, які уповноважені на здійснення такої діяльності [75, с. 28].

«Належне врядування» визначено представниками Європейської комісії як одна із важливих цілей для усього європейського співтовариства. Нею, фактично, створено адміністративний простір на теренах Європи. На початку ХХІ століття Єврокомісія зробила черговий знаковий крок – прийняла Білу книгу Європейського врядування, якою й було визначено основні принципи «належного врядування» для держав-членів Європейського Союзу. Ось яким чином визначаються принципи в тексті Білої книги.

Принцип відкритості закріплює за державами та їх органами обов'язок здійснювати свою діяльність відкрито, що досягається завдяки обміну інформацією. Остання має бути донесена широкому загалу доступною та зрозумілою мовою.

Принцип участі характеризується розширенням правової основи для залучення широкого кола осіб, організацій, інституцій громадянського суспільства під час діяльності відповідного органу публічної влади. Обов'язкове паралельне забезпечення інклюзивного підходу під час такої діяльності.

Підзвітність як один із принципів належного врядування застосовується щодо законодавчого та виконавчого процесів.

Принцип ефективності дозволяє досягти високого рівня виконання функцій органів публічної влади, що знаходить вираження у забезпеченні чіткого та послідовного виконання поставлених завдань, оцінка їх виконання та майбутнього впливу на суспільні відносини.

Злагоджени́сть полягає у зрозумі́лості вжитих державою заходів. Це зумовлено низкою викликів, які постають як у межах усього Європейського Союзу, так й окремих її держав-членів. Широке залучення до процесів надання особам відповідного рівня правового захисту покладає на регіональну та місцеву влади додаткові вимоги.

Принцип відповідальності та доповнюваності передбачає попередню перевірку й аналіз ситуації щодо того, чи вимагає вона втручання та правових інструментів, які необхідно застосувати для досягнення поставлених цілей [4].

Аналізуючи відповідні стандарти взаємовідносин між особою та органами місцевого самоврядування, можна побачити, що принципи, які формуються на їх основі, мають своєю метою забезпечити належний рівень сервісу для одержувача тієї чи іншої публічної послуги. На посадових осіб органів місцевого самоврядування поширюються принципи що визначають загальні засади їх діяльності в межах законодавства про місцеве самоврядування, антикорупційного законодавства та законодавства про проходження служби в органах місцевого самоврядування. Однак, попри наявні відмінності, вони утворюють єдину систему принципів, які спрямовуються на забезпечення одного ключового завдання: забезпечення, реалізацію та захист прав і свобод людини. Реалізуючи власне суб'єктивне право, приватна особа, де-юре, забезпечується необхідним рівнем захисту під час надання публічної послуги, дотримуючись загальний та спеціальних законодавства про адміністративну процедуру. Де-факто, відсутність нормативного визначення поняття «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування» негативно впливає на фактичне забезпечення приватної особи достатнім обсягом публічних послуг. Збільшення спектру адміністративних послуг які приватна особа може отримати за результатами взаємодії з органами місцевого самоврядування демонструє тенденцію з поширення дії вище зазначених принципів в кожній індивідуальній ситуації [136, с. 383].

Чинне законодавство України не дає визначення поняття «належне (добре) врядування». Однак, зважаючи на зміну нормативного регулювання у сфері місцевого самоврядування і внаслідок вступу в силу законодавства про адміністративну процедуру, відповідні принципи адміністративного права та принципи адміністративної процедури відображають вищеперераховані положення, якими визначаються особливості діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав особи через надання останнім публічних послуг. Цим визначається й активна взаємодія як з окремим індивідом, так і з українським суспільством в цілому.

Ще одну спробу здійснити дослідження принципів адміністративної процедури на прикладі окремої сфери діяльності органів публічної влади здійснила А.М. Луцик: «загальні принципи: верховенство права, законність, рівність учасників адміністративної процедури перед законом, публічність; спеціальні принципи: використання повноважень з належною метою, обґрунтованість, неупередженість податкового органу, добросовісність, розсудливість, пропорційність, відкритість, своєчасність і розумність строку, ефективність, презумпція правомірності дій і вимог особи, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування правового захисту, мовчазної згоди, «єдиного вікна» [101, с. 10].

Отже, простежується тенденція до ототожнення принципів адміністративно-процедурного права із принципами адміністративних процедур, із чим погодитись не можна. Бо вони, хоча і є «близькими», однак не тотожні. Хоча, безперечно, в основу положень щодо формулювання принципів адміністративно-процедурного права слід покласти саме принципи адміністративних процедур.

З огляду на це, принципи, якими послуговуються посадові особи органів місцевого самоврядування під час реалізації особою своїх прав у межах публічно-сервісної діяльності потребують відповідної класифікації. Поряд з європейськими стандартами правового регулювання відносин між органами публічної влади з особою доречно виділення двох великих груп принципів:

матеріальні (базові) та процедурні. До першої групи необхідно включати принципи законності, рівності перед законом, відповідності статутним цілям, пропорційності, об'єктивності та безсторонності, захисту довіри до закону та законодавчо закріплених прав, принцип відповідальності. Друга ж група включає: принцип доступу до адміністративних (публічних) послуг; право бути почутим; право на представництво та допомогу; принцип розумного строку (терміну), принцип повідомлення, пояснення причин та визначення засобів захисту прав і апеляцій, принцип виконання адміністративних рішень. У європейській науці адміністративного права такий поділ принципів на матеріальні (базові) та процедурні традиційний [114, с. 144–145].

Ми погоджуємося з таким підходом, оскільки він враховує зміну підходів у правовій доктрині, доктрині адміністративного права, яка передбачає поділ принципів за критерієм поділу галузі права на матеріальну та процесуальну. Обидві групи знайшли своє відображення в Законах України «Про місцеве самоврядування» [21], «Про адміністративні послуги» [9], «Про адміністративну процедуру» [10] тощо.

Проте, на нашу думку, принцип верховенства права визначає сервісну спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування під час надання ними публічних послуг особі. Виконуючи системоутворюючу роль не лише у правовій системі України, але й на міжнародному рівні, він постає основоположним, коли мова йде про ціннісні та світоглядні зміни, які відбуваються у нашій країні у зв'язку із її поступальним рухом до Європейського Союзу. Те, що Конституція України визнає його окремим загальним принципом права, не одразу визначило його практичне втілення у правозастосовній практиці. Важливим етапом розуміння верховенства права стала публікація Доповіді Європейської комісії «За демократію через право», схваленої на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року [1].

Висновки, сформульовані в цьому документі, вплинули на розуміння зазначеного принципу в сучасній правовій системі України. Ними визначено ключові складові цього принципу, які використано для формулювання

відповідних принципів адміністративної процедури, що ними послуговуватимуться органи місцевого самоврядування при реалізації публічно-сервісних повноважень під час надання публічних послуг. У цьому аспекті слушним вважаємо один із проміжних висновків, який викладано у вищевказаній доповіді: «Сутність верховенства права як керівного принципу в плані майбутнього має бути розширено так, щоб охопити не лише ділянку співпраці між державою і приватними суб'єктами, а й діяльність приватних суб'єктів, можливості яких порушувати особисті права є такими ж, як і можливості органів державної влади» [1, с. 182].

Гене́за принципу верховенства права в науковому середовищі бере свій відлік з праці професора Оксфордського університету А. Дайсі «Вступ до вивчення конституційного права». Його бачення розглядуваного феномену зводилося до таких трьох положень: права особи, які за своєю природою вроджені; держава з її можливістю конституційного закріплення прав є детермінантою верховенства права; свавілля держави та її органів обмежується за допомогою верховенства права; рівність усіх та кожного представника суспільства є проявом цього принципу [148, с. 109–110, 112, 145]. Ці положення сформували актуальну й сьогодні парадигму вивчення верховенства принципу. Не можливо не враховувати його вплив на діяльність органів місцевого самоврядування у відносинах з особою. Якщо врахувати положення про те, що верховенство права захищає особу від свавілля публічних службовців, то на сьогоднішній день можливість звернення до суду в межах адміністративної юстиції є беззаперечним правом що є одним із проявів цього засадничого принципу. Окрім цього, принципи, сформовані та визначені Законом України «Про адміністративну процедуру», розширюють можливість для якомога повнішого та чіткішого врегулювання відносин під час здійснення органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень.

Як слушно зауважує Т. Бінгем, «Усі особи та владні інститути в рамках держави – публічні чи приватні — повинні підкорятись публічно створеним

законам, які набувають чинності (загалом) наперед і на основі яких публічно здійснюється правосуддя, вони також повинні мати змогу користуватися благами цих законів» (тут і далі переклад іншомовних джерел наш. – О.Ш.) [179, с. 185]. З огляду на це, додержання органами місцевого самоврядування не лише відповідного порядку надання публічних послуг, але й принципів, на підставі яких такі послуги надаються, стає важливою складовою реалізації публічно-сервісних повноважень. Діяти в межах Конституції та Законів України означає не лише виконання положень чинного законодавства у сфері взаємодії з індивідом, але й розуміння місця та ролі відповідних принципів адміністративної процедури, які екстраполюють відповідні «грані» принципу верховенства права.

Вітчизняні науковці, які займаються дослідженням проблематики верховенства права, мають власні напрацювання з цієї тематики. Наприклад, П. М. Рабінович, будучи одним із провідних теоретиків права, значну увагу приділяв вивченню верховенства права в частині виділення його елементів. Крім цього, ним запропоновано власну класифікацію праворозуміння, на основі чого можна досліджувати верховенство права: природно-правові концепції; легістсько-позитивістські концепції; соціологічно-позитивістські концепції; комплексні (змішані) концепції. Водночас він наголошує, що така кількість різних класифікацій не полегшує задачу з вироблення єдиного поняття верховенства права [115, с. 163].

На думку М.І. Козюбри, «... для розуміння верховенства права найбільш продуктивним є тлумачення його як певної суми щільно переплечених між собою принципів, які разом творять ядро доктрини конституціоналізму, а тому є необхідними для будь-якого демократичного суспільного устрою» [92, с. 8]. П.С. Пацурківський та Р.О. Гаврилук вказують на антропосоціокультурну природу верховенства права, яка полягає в тому, що саме права людини є породженням її потреб. Це відповідає антропосоціокультурній природі людини як біологічної та соціальної істоти, яка прагне взаємодіяти одна з

одною шляхом задоволення цих потреб. У цьому полягає зв'язок між людськими правами та верховенством права [112, с. 8].

Дослідження верховенства права крізь призму згадуваної Доповіді Венеційської комісії неодноразово здійснювалося С.П. Головатим. На його погляд, верховенство права є ключовим стандартом європейського простору, за допомогою якого забезпечується, з одного боку, визначення напрямку діяльності влади, а з іншого – її стримування [76, с. 167].

Важливим чинником, який необхідно враховувати під час встановлення факту порушення чи непорушення вказаного принципу в діяльності органів місцевого самоврядування, є судова практика. При цьому остання включає як рішення національних судів, так й Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Саме Венеційська комісія в одному зі своїх висновків у згаданому вище звіті констатує відсутність достатньої опрацьованості поняття «верховенство права» як у текстах нормативних актів так й практиці правозастосування як то відбулось з іншими важливими поняттями «права людини» та «демократія». Вона означила, крім цього, власне свій, розширений варіант верховенства права що включає в себе: доступність закону, тобто, його розумілість, чіткість та передбачуваність; визначеність юридичних прав не на основі дискреції, а нормами права; рівність перед законом; захищеність прав людини; наявність правових засобів для розв'язання спорів без надмірної тривалості чи матеріальних витрат; справедливість під час судового розгляду зі сторони суду; додержання міжнародних зобов'язань, які виникають у держави як на рівні національного законодавства, так і міжнародного права [1].

Існуюча на сьогодні прецедентна практика ЄСПЛ дає змогу забезпечувати належний рівень правового захисту особи під час порушення органами публічної влади національного законодавства через недодержання ЄКПЛ. Така сама ситуація в Україні очікується із застосуванням норм Закону України «Про адміністративну процедуру», оскільки ним детально визначаються принципи, на підставі яких реалізовуватиметься процедура.

Останнє включатиме можливість оскаржувати рішення як у позасудовому, так і в судовому порядку. В цьому аспекті принципи адміністративної процедури є базовими категоріями, за допомогою яких забезпечуватиметься захист публічного й приватного інтересу.

Відповідно до ст. 4 Закону принципами адміністративної процедури є: 1) верховенство права, зокрема законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту [65]. На нашу думку, попри наявну сьогодні теоретичну основу дослідження принципів адміністративної процедури в межах взаємодії органів місцевого самоврядування та особи під час практичної реалізації положень вказаного закону, варто послуговуватися вже наявними рішенням ЄСПЛ, у яких аналізується наявність чи відсутність порушень відповідних принципів зі сторони учасників спору.

Застосування відповідних елементів принципу верховенства права у практичній сфері формує нове бачення виконання публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування. Для кращого розуміння особливостей реалізації таких повноважень варто проаналізувати рішення ЄСПЛ, у яких досить часто судді формулюють висновки, що можуть і повинні бути застосовані під час діяльності органів місцевого самоврядування.

Так, у справі «Михайлюк та Петров проти України» (Mikhaulyuk and Petrov v. Ukraine, заява № 11932/02) аналізується один з елементів верховенства права – законність. Зауважувалося, що граматична конструкція «згідно із законом» вимагає, аби відповідний орган публічної влади діяв на підставі, яка відображена у нормативно-правових актах. Окрім цього, відповідне законодавство має бути доступним, передбачуваним. Останнє

полягає у тому, що особа повинна отримати чітку й однозначну можливість одержання уявлення про результати, які вона, внаслідок застосування права, може отримати [30]. Аналогічна позиція сформульована у справі «Полторацький проти України» (Poltoratskiy v. Ukraine) від 29 квітня 2003 року, заява № 38812/97 [31].

Важливий також аналіз підходів до визначення у практичній площині права на справедливий судовий розгляд. У цьому аспекті звернемо увагу на справу справі «Христов проти України» (Khristov v. Ukraine, заява № 24465/04, рішення від 19 лютого 2009 року). Окрім того, що згадуваний елемент верховенства права є одним із положень, яке знайшло відображення у п. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, його тлумачення в контексті аналізованого судового рішення має важливе значення для позасудового та судового захисту особою від дій або бездіяльності органу місцевого самоврядування. У рішенні вказується на те, що відповідне право особи, що гарантується Конвенцією є одним з аспектів верховенства права та пов'язаний з іншим його елементом – юридичною визначеністю. Тобто у випадку, коли спір вирішено в судовому порядку та рішення набрало законної сили, воно не може бути поставлено під сумнів. Крім цього, юридична визначеність зобов'язує сторони поважати остаточне рішення суду, що не покладає на суди вищих інстанцій здійснювати перегляд судових рішень лише задля повторного розгляду справи та винесення нового рішення. У тому випадку якщо особа оскаржує рішення органів публічної влади, необхідно встановити, чи діяли такі органи в межах своїх повноважень задля забезпечення рівноваги між забезпеченням інтересів особи та підтриманням судочинства [32].

Принципи, передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру», мають забезпечити відповідний рівень ефективності роботи органів місцевого самоврядування не лише в організаційному полі. Перш за все вони можуть та повинні застосовуватись у публічно-правових відносинах з особами, які звертатимуться до них задля реалізації своїх суб'єктивних прав, що здійснюватиметься в межах адміністративно-процедурного законодавства.

Саме принципи адміністративної процедури, серед яких центральне місце займає принцип верховенства права посилюватимуть межі діяльності органів місцевого самоврядування під час реалізації ними власне публічно-сервісних повноважень. Адже новаторські, а інколи – досить неординарні, з огляду на вітчизняну практику формування місцевого самоврядування повноваження ці органи отримують за результатами і реформи децентралізації і впровадження європейських стандартів доброго врядування.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані реалізовувати публічно-сервісні повноваження з врахуванням як загальних принципів у праві, так і тих, що визначені в законодавстві про адміністративну процедуру. Ефективність їх реалізації та застосування можна буде узагальнити тільки через певний проміжок, часу коли буде зібрано теоретичний та практичний масив інформації яка дозволить проаналізувати, які проблеми існують у контексті реалізації органами місцевого самоврядування власне публічно-сервісної діяльності по відношенню до окремого індивіда. Очевидний той факт, що новий Закон України «Про адміністративну процедуру» визначає новаторську концепцію, де кожна особа, яка реалізуватиме своє право, одержить максимально широкий спектр правових інструментів, за допомогою яких вона може бути залученою до відповідної адміністративної процедури. При цьому принципи адміністративної процедури слід використовувати у тих випадках, коли застосування норм законодавства про місцеве самоврядування чи спеціального законодавства може вступати у суперечності. Це створить можливості для формування практики застосування нового законодавства про адміністративну процедуру, що є невід'ємною складовою публічно-сервісної діяльності органів місцевого самоврядування.

3.2. Правове регулювання адміністративної процедури під час реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень

Здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень – необхідна складова їх діяльності як окремих суб'єктів адміністративного

права та правовідносин. Повноваження є невід'ємною складовою їх адміністративно-правового статусу. Будучи категорією теоретичного рівня, повноваження все ж таки знаходять відображення не лише в наукових дослідженнях, які проводяться з метою поглиблення знань щодо окремих суб'єктів права, адміністративного та муніципального права. Нормативні акти відображають погляди, які формуються правовою доктриною, практикою правозастосування. Окремим важливим фактором, який здійснює відповідний вплив, є продовжувана європейська інтеграція нашої держави, яка змінює законодавче регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та формує саму публічно-сервісну площину, в якій вони комунікують з індивідами.

Зміни, що відбуваються в окремих інститутах адміністративного права, впливають на всіх без винятку суб'єктів адміністративного права. При цьому одним із ключових факторів, яким забезпечується утвердження загально визнаних, європейських адміністративно-правових основ забезпечення прав та свобод індивіда є людиноцентристський підхід. Хоча його нормативне закріплення знайшло своє відображення в Конституції України ще у 1996 році, лише тепер можна говорити про її втілення не лише в діяльності окремих органів виконавчої влади, а й на рівні органів місцевого самоврядування. Однією з важливих передумов формування законодавства, яке дозволяє забезпечувати можливість реалізації прав та свобод індивіда, є категорія «інтерес». Не вдаючись в її детальний аналіз, виходимо із загальновизнаного його поділу на публічний і приватний. Незважаючи на виокремлення двох його видів, визначення достатнього рівня правового регулювання – вкрай складне завдання.

Пошук балансу між задоволенням публічного й приватного інтересу теж визначив той вектор розвитку інститутів адміністративного права, за допомогою якого відбулися зміни й у формуванні окремих публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування. Взаємозалежність цих категорій яскраво демонструється на найвищому рівні конституційного

визначення особливостей діяльності як самої держави та її органів, так і окремого індивіда, суспільства. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [6]. Вказана норма є тим правовим запобіжником, про який мають знати та пам'ятати органи публічної влади під час реалізації ними повноважень (зокрема, публічно-сервісних), щоб гарантувати індивіду законну можливість здійснити захист свого права у ситуації, коли посадова особа чи орган публічної влади порушують правові принципи, окремі норми матеріального чи процедурного законодавства. Цим забезпечується сталість публічного інтересу.

З іншого боку, приватна особа, бажаючи реалізувати своє право за допомогою конкретного органу публічної влади, повинен мати відповідні гарантії під час безпосередньої його реалізації та бути впевненим у тому, що у випадку, якщо рішення буде для нього негативним, він матиме змогу застосувати дієві інструменти захисту. Забезпечення відповідного рівня уніфікації конституційних норм та норм, якими врегульовуються правовідносини під час реалізації особою своїх прав за участю відповідних органів публічної влади можливе лише за умови надання такій особі достатнього обсягу прав та обов'язків, реалізуючи які він зможе реагувати безпосередньо під час процедури розгляду свого права.

У цьому контексті саме адміністративне право діє в практичній площині можливостей індивіда у реалізації останнім своїх прав та свобод. Розширення публічно-сервісної складової у діяльності органів публічної влади покладає на відповідні органи додаткові повноваження, які можуть бути реалізовані за допомогою відповідного законодавства. Паралельно із цим децентралізація, яка є однією з наймасштабніших реформ в Україні протягом останнього десятиліття, надала органам місцевого самоврядування відповідний поштовх до змін їх ролі та значення як для окремої особи, так і окремої громади, яка проживає в адміністративно-територіальних межах, на які поширюється їхня

дія. Зважаючи на те що послуги які надаються такими органами мають публічний характер, їх отримання в кожному конкретному випадку буде відбуватись із врахуванням нового адміністративно-процедурного законодавства.

Надання публічних послуг здійснюватиметься як з урахуванням норм законодавства, яким визначається адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування (Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін.) так і адміністративно-процедурного законодавства (Закони України «Про адміністративні послуги», «Про адміністративну процедуру», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» та ін.).

Вищенаведені приклади нормативних актів закріплюють адміністративно-правовий статус суб'єктів, які можуть брати участь у публічно-сервісних відносинах, визначають межі їх повноважень (органи публічної влади), прав та обов'язків (приватні особи). Деякі групи норм, об'єднані в окремі інститути, регулюють особливості діяльності органів публічної влади (утворення, функціонування та припинення діяльності органу публічної влади; правовий статус публічних службовців; їх права та обов'язки; особливості юридичної відповідальності тощо). Приватна особа отримує можливість реалізувати своє право за допомогою органів публічної влади завдяки адміністративно-процедурному законодавству, яким визначаються основи публічно-сервісної складової у діяльності органів публічної влади. Зважаючи на розширення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в частині реалізації їх публічно-сервісних повноважень, важливу роль відіграватиме законодавство про адміністративну процедуру.

З урахуванням обсягу міжнародних документів, які діють на території нашої країни, нормативно-правової бази, якою в Україні забезпечується надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, реалізовуваних програм розвитку публічного врядування, необхідно

проаналізувати матеріальні та процедурні аспекти реалізації особою своїх прав через одержання публічних послуг.

Дослідження правового регулювання адміністративної процедури під час реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень здійснювалося нами через вивчення міжнародних та європейських документів, які визначають загальні стандарти надання публічних послуг; чинного законодавства про місцеве самоврядування, яким врегульовано особливості реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування; аналіз законодавства про адміністративну процедуру яким забезпечується взаємодія між індивідом та органами місцевого самоврядування щодо одержання публічних послуг.

У цьому контексті варто зупинитись на важливості поняття «добре врядування» як однієї із світоглядних основ формування законодавства про адміністративну процедуру, а відтак – належному способі реалізації особою своїх прав та виконанням публічно-сервісних повноважень органами публічної влади. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року та набула чинності 1 вересня 2017 року, поняття «добре врядування» за своєю значимістю знаходиться на одному рівні разом із демократичними принципами, верховенством права, додержанні прав людини та основоположних свобод, зокрема й тих, які стосуються національних меншин [34].

Наша держава з врахуванням положень вказаного документа та окремої його статті, якою перелічуються відповідні цінності, після ратифікації та набрання чинності законом взяла на себе зобов'язання проводити адаптацію системи національного законодавства до права Європейського Союзу. Суттєва роль у цьому відводилася також удосконаленню практичної складової функціонування як системи публічного адміністрування й органів, які мають власне повноваження для забезпечення його реалізації.

Серед актів Європейського Союзу варто згадати про ухвалену Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи про інституцію омбудсмена. Цим документом Комітету Міністрів Ради Європи пропонувалося вдосконалити загальні аспекти, які стосувались доброго адміністрування, через прийняття Модельного кодексу доброго адміністрування [45].

На цьому процесі імплементації загальних положень, які стосувалися впровадження у країнах європейського континенту доброго врядування, не зупинились. У 2007 році було схвалено Рекомендацію про добре адміністрування, яка, крім іншого, мала окремий додаток Модельного кодексу [47]. Вказаний документ підсумував результати діяльності Комітету Міністрів щодо визнання уніфікованих правил, відповідно до яких добре адміністрування ставало ще одним невід'ємним елементом забезпечення правового регулювання відносин між індивідом та органами публічної влади. Крім цього, зроблено наголос на виключній ролі органів публічної влади та їх задіяння у багатьох сферах суспільного життя. При цьому необхідно враховувати на рівні держав застосування як національного, так і міжнародного законодавства, що підвищить рівень правового захисту прав особи у відносинах з публічною адміністрацією [47]. Зазначається, що на органи влади покладаються відповідні обов'язки, які стосуються забезпечення надання особам послуг із додержанням чітко визначених вимог.

Доречно згадати й про інші документи Комітету міністрів Ради Європи, які вплинули на зміну законодавства, яким врегульовано здійснення публічно-сервісної діяльності органами місцевого самоврядування в Україні. Це Резолюція (1977) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи у зв'язку з діями адміністративних органів [46]; Рекомендація № R (1980) 2 Комітету Міністрів щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами [51]; Рекомендація № R (1981) 19 Комітету Міністрів Ради Європи про доступ до інформації, якою володіють органи державної влади [48]; Рекомендація № R (1984) 15 Комітету міністрів Ради Європи щодо публічної

відповідальності [49]; Рекомендація № R (1987) 16 Комітету Міністрів щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб [50]; Рекомендація Rec (2004) 20 Комітету Міністрів Ради Європи про судовий перегляд адміністративних актів [52].

Рекомендація про добре адміністрування є основним документом, який увібрав попередній досвід та практики вироблення загальноєвропейських стандартів, що знайшли відображення в текстах рекомендацій для європейських країн. Виходячи із правової природи, її положення є нормами «м'якого права», що дозволило імплементувати її положення не лише з урахуванням загальноєвропейської практики врегулювання механізму взаємодії між органами публічної влади та індивідом, й із використанням надбань національного законодавства відповідно до правової доктрини кожної держави. Зміни, в українській теорії та практиці адміністративного права щодо розширення сфери дії доброго врядування відбуваються не лише на рівні органів виконавчої влади, але й органів місцевого самоврядування.

Так, органи місцевого самоврядування під час реформи децентралізації отримали можливість надавати особам певну кількість адміністративних послуг.

На сьогодні можна спостерігати формування переліку базових послуг, що надаються ними у сфері реєстрації місця проживання особи, реєстрації актів цивільного стану, бізнесу та нерухомості. Наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад» від 29.04.2021 р. № 1427-IX, виконавчі органи сільських, селищних та міських рад отримали нові повноваження, що дозволяє їм вчиняти нотаріальні дії з питань, які віднесені законом до їх відання, та проводити реєстрацію актів цивільного стану. Спеціальне законодавство у сфері державної реєстрації актів цивільного стану передбачає серед органів виконавчої влади також й відповідні органи місцевого самоврядування [11].

Згідно з ч. 1 ст. 4, ст. 6 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», перелік органів, які здійснюють таку реєстрацію, вичерпний. Ними є центральний орган виконавчої влади, яким забезпечується державна політика у даній сфері (органи реєстрації актів цивільного стану); структурні підрозділи державної реєстрації актів цивільного стану Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, районних, районних у містах, міських, міськрайонних управлінь юстиції; виконавчі органи сільських, селищних та міських рад.

Зазначимо, що для реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у сфері державної реєстрації необхідно здійснити ряд дій організаційного та правового характеру. Вони не обмежуються лише прийняттям рішення на відповідній сесії. Відповідно до ч. 3 ст. 52, ч. ч. 1 та 4 ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рішення про розмежування повноважень між структурними одиницями сільської, селищної та міської ради, іншими виконавчими органами ради, міським головою відповідно до наявних у нього повноважень приймаються такими органами місцевого самоврядування. Якщо при них створені окремі відділи, управління чи інші виконавчі органи (окрім виконавчого комітету) такими радами затверджує окремі положення про такі органи [21].

Отже, безпосередньо орган місцевого самоврядування наділяється правом забезпечити поділ між своїми структурними підрозділами публічно-сервісних повноважень для виконання функцій із державної реєстрації актів цивільного стану. У такому випадку уповноважений підрозділ або виконавчий комітет діятиме як суб'єкт надання таких послуг.

Окремим суб'єктом, який вступає у публічні правовідносини та реалізує публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування, є Центри надання публічних послуг. Вони залучаються виконавчими органами для надання адміністративних послуг, що аналогічно їх залученню, коли вони надаються відділами державної реєстрації актів цивільного стану головних

управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, районних, районних у містах, міських та міськрайонних управліннях юстиції. Така державна політика дозволяє забезпечити для окремого індивіда необхідний перелік публічних послуг у межах окремої територіальної громади. Комплексний підхід не лише до розширення мережі ЦНАПів, але й якісного та кількісного наповнення їх функціоналу тільки покращить виконання делегованих публічно-сервісних повноважень.

Незважаючи на розширення публічно-сервісних повноважень щодо надання таких послуг, на практиці все ще зберігається надання органами Міністерства юстиції України через свої територіальні підрозділи аналогічних послуг. На нашу думку, такий дуалізм не сприятиме забезпеченню повноцінної реалізації органами місцевого самоврядування сервісної складової в даній сфері. Проте, з огляду на специфіку таких повноважень, вважаємо за доцільне залишити за Міністерством юстиції України здійснення відомчого контролю, забезпечення функціонування реєстрів тощо. Такі зміни передбачають здійснення додаткового законодавчого регулювання.

Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України» № 9559-д від 30.08.2023 р. зроблено спробу надати органам місцевого самоврядування можливість реалізації власних та делегованих повноважень. Серед новел, які пропонуються, можемо зазначити такі: надання права на організацію та проведення засідань рад у дистанційному режимі; визначення компетенції сільських, селищних та міських рад, їх виконавчих органів для надання допомоги на оборону; розширення переліку випадків здійснення працевлаштування посадових осіб органів місцевого самоврядування, що перебувають у простій, тривалих відпустках, без збереження заробітної плати [26]. На наше переконання, нормативне розширення повноважень у секторі безпеки і оборони для органів місцевого самоврядування є завданням першочергового значення.

Водночас осторонь залишилося питання, що стосуються передання публічно-сервісних повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Наприклад, виконавчі органи сільських, селищних та міських рад не мають змоги в повному обсязі надавати публічні послуги, що пов'язані, наприклад, з державною реєстрацією актів цивільного стану. Під час реалізації відповідної процедури ці органи, внаслідок неврегульованості питання передання повноважень, змушені додатково взаємодіяти з відділами реєстрації актів цивільного стану, через те що останні наділені повноваженнями внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання. Крім цього, функціонування Державного реєстру актів цивільного стану громадян, забезпечується Міністерством юстиції України та Державним підприємством «Національні інформаційні системи», що відповідає п. 2 Положення про ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян який затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2007 р. № 1064 [17].

Завершенням оформлення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування щодо надання їм публічно-сервісних повноважень у частині надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану є доповнення ч.1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такими пунктами: «До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать делеговані повноваження: державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання». Ведення реєстру теж потрібно передати органам місцевого самоврядування. Оскільки вищеперелічені повноваження визначені як делеговані, відомчий контроль за їх виконанням пропонуємо залишити за Міністерством юстиції України.

Іще одним прикладом який свідчить про розширення переліку публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування є надання органам місцевого самоврядування можливості здійснювати реєстрацію земельних ділянок, видач посвідчень водія та реєстрації транспортних засобів, надання

адміністративних послуг соціального характеру (надання субсидій, соціальної допомоги тощо). Важливим програмним документом, що передбачає подальше реформування сектору публічного управління, є Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 роки яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831 (далі – Стратегія 2025). Однією із частин Стратегії 2025, яка має безпосереднє відношення до розширення переліку публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування, є «... подальший розвиток центрів надання адміністративних послуг з урахуванням інклюзивності, доступності та зручності для суб'єктів звернень, збільшенню кількості адміністративних послуг (зокрема тих, що є найбільш запитуваними), які надаються через такі центри, підвищенню якості їх надання» [33]. Це чітко корелює з визначеним вже переліком публічно-сервісних повноважень і місцем ЦНАПів під час надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Положення Стратегії 2025 знаходять своє нормативне вираження у Законі України «Про адміністративні послуги» та Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523-р. Відповідно до ст. 12 Закону, «Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через ЦНАП» [9; 33].

Спеціальним законом, яким врегульовуються надання адміністративних послуг, визначається можливість участі, крім органів виконавчої влади, й органів місцевого самоврядування. Як бачимо з тексту статті перелік адміністративних послуг закріплюється на рівні підзаконного акта Кабінету Міністрів України. Діюче на сьогоднішній день Розпорядження від 16 травня 2014 р. № 523-р. визначає перелік таких послуг які класифікуються за особливостями відповідних ЦНАПів. Вони поділені на 5 груп. До першої

належать ЦНАПи утворені Київською, Севастопольською міською, районною у м. Києві, Севастополі державною адміністрацією, міською, селищною, сільською радами. Друга група включає ЦНАПи, що утворені міськими, селищними радами у населених пунктах – адміністративних центрах району. Третю групу представляють ЦНАПи які утворені міськими радами у населених пунктах – містах обласного значення. ЦНАПи, які утворені Київською міською, районною у м. Києві державною адміністрацією або Київською міською радою, утворюють четверту групу. П'ята включає ЦНАПи, які забезпечені відповідним обладнанням. Шоста група визначає адміністративні послуги, які надаються територіальними підрозділами та віддаленими (у тому числі пересувними) робочими місцями адміністраторів ЦНАПів [2].

Однак, незважаючи на закріплення норми про надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, визначення окремого їх переліку, на практиці можуть виникати певні проблеми під час процедури їх надання. Як зазначають автори статті «Стратегія реформи Адміністративні послуги та їх цифровізація «Україна після перемоги» Бачення України 2030», надання базових адміністративних послуг може зіткнутися з певними труднощами. Наприклад, у сфері реєстрації земельних ділянок необхідно переглянути можливість передачі повноважень до інженерів-землевпорядників що може призвести як до конфлікту інтересів, так і до випадків рейдерства. Вихід із цієї ситуації можливий шляхом делегування повноважень виключно органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам, що забезпечить необхідний рівень відповідальності [124].

Ми погоджуємось із такою думкою в частині делегування повноваження у даній сфері органам місцевого самоврядування. Однак його реалізація може бути передана інженерам-землевпорядникам, які або працюватимуть у штаті даного органу або ж з ним буде укладено договір про надання послуг з органом місцевого самоврядування. Не завжди орган місцевого самоврядування має у своєму складі кваліфікованого працівника у сфері земельних відносин. На

нашу думку залучення інженерів-землевпорядників можливе але за умови, що орган місцевого самоврядування здійснюватиме контроль за його діяльністю.

Ще однією важливою складовою ефективного здійснення публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування під час надання публічних послуг є вдосконалення формування плати за адміністративні послуги. Це зумовлено тим, що з розширенням переліку послуг, які надаватимуться такими органами, ЦНАПами збільшуватимуться й навантаження щодо виконання публічно-сервісних повноважень. Необхідно враховувати поступове вдосконалення функціоналу або створення нових ЦНАПів, де цього ще не відбулось. Ті кошти, які отримують місцеві бюджети, не зможуть покрити весь обсяг супутніх витрат з надання адміністративних послуг. Існуючий на сьогоднішній день Проект Закону України «Про адміністративний збір» № 4380 перебуває на стадії розгляду в комітетах Верховної Ради України [27].

Слушна із даного приводу думка В.П. Тимощука, який вказує на необхідність прийняття нового закону з ряду причин. По-перше, у ньому повинні закріплюватись основні властивості адміністративного збору та його призначення, особливості його сплати, повернення, критерії платності та безоплатності послуг. По-друге, він має містити чіткий перелік усіх базових адміністративних послуг із фіксованими розмірами зборів за кожною з таких послуг [80].

Ми повністю поділяємо вищенаведені аргументи. Прийняття нового закону дозволить забезпечити особам одержання адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, з дотриманням принципів доброго врядування. Чітке нормативне регулювання вартості таких послуг зменшить кількість випадків, при яких орган місцевого самоврядування самотійно встановлював додаткові платежі, запровадження яких було б незаконним. Крім цього, для органів місцевого самоврядування розширюється можливість наповнення місцевих бюджетів, кошти з яких можуть бути

скеровані, зокрема й на вдосконалення доступу осіб до одержання адміністративних послуг.

Важливою складовою реалізації публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування є законодавчі зміни, які відбулись в контексті прийняття нового законодавства України про адміністративну процедуру. Його мета полягає в забезпеченні участі індивіда необхідним переліком матеріальних та процедурних інструментів, які дозволятимуть отримувати публічні послуги за участю вищевказаних органів за прозорими та чіткими правилами, які передбачають його максимальне залучення до відповідного процесу. Новели адміністративно-процедурної діяльності органів публічної влади, що запропоновані Законом України «Про адміністративну процедуру», мають сприяти забезпеченню розширення впливу доброго врядування на ті сфери життєдіяльності індивіда, у яких він так чи інакше ставатиме учасником публічно-правових відносин.

Органи місцевого самоврядування, з огляду на еволюцію їх публічно-сервісної складової, вже є окремими учасниками таких правовідносин. Забезпечення процедурної складової реалізацією особою своїх прав є вагомим досягненням вітчизняного адміністративного права та європейського поступу української держави в частині впровадження людиноцентристського підходу в діяльності органів публічної влади.

Вдосконалення законодавства про адміністративну процедуру суттєво розширить можливості для кращого впровадження європейських підходів, принципів комунікації особи з органами місцевого самоврядування. У цьому аспекті позитивне прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Виходячи з його змісту, можна стверджувати, що він поширюватиме свою дію на публічно-правові відносини, які виникатимуть між особою та відповідним органом місцевого самоврядування. Мова в цьому випадку йде про забезпечення участі такої особи в адміністративній процедурі, результатом якої стане видання адміністративного акта. Відповідно до ст. 1 Закону, ним забезпечується врегулювання правовідносин «... органів

виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів» [10].

Поширення дії закону на значне за обсягом коло суб'єктів публічних правовідносин зумовлюється широким спектром публічних послуг, які можуть ними надаватися. Виходячи із вказаної вище кількості публічно-сервісних повноважень, якими володіють органи місцевого самоврядування, очевидне те, що коло учасників таких правовідносин може бути значно більшим. Наприклад, орган місцевого самоврядування може делегувати надання адміністративних послуг відповідному комунальному підприємству або установі. З огляду на це, ми погоджуємось із думкою А.М. Школика, який вказує на необхідність розширення переліку учасників адміністративного провадження в адміністративній процедурі. Він наголошує на тому, що «Закон України «Про адміністративну процедуру» регулює відносини, які виникають переважно між адміністративними органами й приватними особами. Адже статусу учасника адміністративного провадження на практиці можуть набувати різні суб'єкти публічного сектору, як органи публічної влади, так і державні/комунальні підприємства та установи» [129, с. 148].

Принципи, якими необхідно послуговуватись органу місцевого самоврядування, матимуть важливе значення на кожній зі стадій адміністративного провадження. На сьогоднішній день наявні як теоретичні розробки з питань вивчення принципів, які визначені в Законі України «Про адміністративну процедуру», так і відповідна судова практика, рішення Європейського Суду з прав людини. Лише практика застосування відповідних положень органами місцевого самоврядування може визначити особливості дії принципів у адміністративній процедурі за їх участю.

Органи місцевого самоврядування під час реалізації публічно-сервісних повноважень виступатимуть як адміністративний орган. Віднесення того чи іншого органу публічної влади до такої загальної категорії здійснюється на підставі того, чи здійснює він функції публічної адміністрації. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», такі органи наділяються відповідною функцією. З огляду на те, що з часом передання повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування мало б завершити функціональне доповнення їх адміністративно-правового статусу, кількість випадків, коли ці органи виступатимуть як адміністративний орган, лише зростатиме. Їх участь у таких провадженнях на сьогоднішній день є чималою. Наприклад, здійснення реєстраційних функцій державними реєстраторами, надання адміністративних послуг відповідними ЦНАПами, виконання публічно-сервісної діяльності у сфері підприємницької діяльності тощо збільшуватимуть питому вагу адміністративних актів, які одержуватимуться особою. Відтак можна очікувати й збільшення випадків адміністративного та судового оскарження.

Органами місцевого самоврядування під час здійснення публічно-сервісних повноважень необхідно враховувати й чіткий розподіл стадій адміністративного провадження у конкретній адміністративній процедурі. Теоретична класифікація, що пропонувалась вітчизняними вченими-адміністративістами, знайшла відображення в Законі України «Про адміністративну процедуру». Так, В.П. Тимощук ще до прийняття відповідного нормативного акта пропонував їх поділ на такі, що виникають на підставі заяви особи, та ті, що виникають за ініціативою адміністративного органу. Друга група застосовуватиметься у випадку, якщо орган місцевого самоврядування реалізовуватиме функцію із захисту публічного інтересу, забезпечення прав і свобод, припиненні діяння, за яке передбачена адміністративна відповідальність [64, с. 24]. Тобто органами місцевого самоврядування як адміністративними органами, у разі їх участі як сторона в адміністративному провадженні відповідної адміністративної процедури,

виконуватимуться положення Закону України «Про адміністративну процедуру», а саме положень Розділу IV «Адміністративне провадження».

Слід звернути увагу на особливості реалізації публічно-сервісних повноважень у випадку, коли такий орган наділений дискрецією. Особливо активно орган місцевого самоврядування зможе її використовувати в разі вчинення реєстраційних дій. Згідно з ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру», відповідним адміністративним органом мають бути дотримані чіткі умови здійснення дискреції. По-перше, така можливість має бути передбачена на нормативному рівні. По-друге, їх здійснення повинно відбуватися з врахуванням способів, які визначаються Конституцією України та законом. По-третє, застосування дискреції можливе задля досягнення мети адміністративної процедури із додержанням принципів, визначених вказаним законом. По-четверте, адміністративний орган не може приймати рішення всупереч практиці прийняття попередніх рішень у подібних справах, окрім як обґрунтованих випадків [10].

Можливість застосування дискреції під час реалізації публічно-сервісних повноважень шляхом здійснення провадження в адміністративній процедурі покладатиме на орган місцевого самоврядування обов'язок чіткого дотримання інших положень законодавства про адміністративну процедуру. При цьому однакове додержання таких правил повинно відбуватись як під час прийняття рішення в межах адміністративної процедури, яку розпочато за заявою особи, так і під час адміністративної процедури, яку розпочато з ініціативи органу місцевого самоврядування. Отже, орган місцевого самоврядування, застосовуючи дискрецію, здійснює вибір варіантів як щодо прийнятого рішення, так і стосовно дій, що можуть ним вчинятися на тій чи іншій стадії провадження в межах адміністративної процедури. Відповідно до Постанови Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 1840/2970/18 від 15.12.2021 р., дискреція є повноваженням адміністративного органу, а не обов'язком, що виражається в можливості здійснення вибору серед варіантів дії, бездіяльності. У випадку,

якщо в законодавстві передбачено прийняття лише конкретного рішення, то орган влади виконує свій обов'язок, а не реалізує дискрецію [7].

Аналізуючи положення Закону України «Про місцеве самоврядування» та Закону України «Про адміністративну процедуру», переконуємося, що застосування дискреції відбуватиметься, зокрема, під час реалізації публічно-сервісних повноважень, коли індивід вчинить дію, якою розпочне провадження подавши відповідну заяву. Крім цього, орган місцевого самоврядування в межах провадження на кожній стадії провадження може використати дискрецію.

Висновки до розділу 3

Принципи адміністративної процедури суттєво впливають на реалізацію публічно-сервісних повноважень, а також, застосування нормативних положень законодавства яким такі повноваження надаються органам місцевого самоврядування. Вказані принцип активно досліджуються впродовж останнього часу, що знаходить своє вираження у прийнятих нормативних актах, якими визначаються матеріальні та процесуальні основи діяльності органів місцевого самоврядування у публічно-правових відносинах з особою під час реалізації публічно-сервісних повноважень.

Ними забезпечується ефективна діяльність органів місцевого самоврядування в частині реалізації своїх публічно-сервісних повноважень, що виражається в налагодженні ефективної взаємодії всередині такого органу. Під час адміністративних проваджень щодо надання публічних послуг, вони безпосередньо впливають й на прийняття рішень органами місцевого самоврядування які стосуються індивіда. Вони впливають як на механізм реалізації публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування, так і на відносини, у яких вони взаємодіють з індивідом.

Роль принципів змінилась, позаяк відбулися кардинальні перетворення у відносинах між окремою особою та відповідним органом який надає публічні або адміністративні послуги. Не в останню чергу це відбувається на основі того, що принципи адміністративної процедури впливають і на діяльність

безпосередньо посадової особи такого органу: під час надання конкретної публічної послуги вона повинна вчиняти свої дії з врахуванням таких принципів.

Принципи адміністративної процедури не можуть існувати поза межами суспільних відносин, на які вони здійснюють свій вплив. Це знайшло вираження у створенні нормативного базису, який дозволяє реалізувати можливості особи шляхом одержання необхідних публічних послуг, не витрачаючи при цьому значної кількості часу. Забезпечення їх участі у адміністративній процедурі надання таких послуг, можливість бути повідомленою про прийняте рішення, оскарження в адміністративному та судовому порядку, наділяє особу додатковим механізмом захисту від дій, бездіяльності або ж прийнятих, з порушенням адміністративної процедури, рішень. Вони забезпечують відповідний рівень сервісу для одержувача тієї чи іншої публічної послуги.

На посадових осіб органів місцевого самоврядування поширюються принципи що визначають загальні засади їх діяльності в межах законодавства про місцеве самоврядування, антикорупційного законодавства та законодавства про проходження служби в органах місцевого самоврядування. Водночас, приватна особа отримує можливість, у межах відповідної процедури, яка реалізується за участю органу місцевого самоврядування, одержати належний рівень правового захисту.

Поняття «добре врядування» позитивно вплинуло на впровадження загальноєвропейської практики врегулювання механізму взаємодії між органами публічної влади та індивідом. Це знайшло відображення в чинному законодавстві про адміністративну процедуру, яким забезпечується можливість органу місцевого самоврядування реалізовувати свої публічно-сервісні повноваження.

Органи місцевого самоврядування з огляду на еволюцію їх публічно-сервісної складової вже є окремими учасниками публічно-сервісних правовідносин. Забезпечення процедурної складової реалізацією особою своїх

прав є вагомим досягненням вітчизняного адміністративного права та свідченням європейського поступу української держави в частині впровадження людиноцентристського підходу в діяльності органів публічної влади.

Вдосконалення законодавства про адміністративну процедуру суттєво розширить можливості для кращого впровадження європейських підходів, принципів комунікації особи з органами місцевого самоврядування. У цьому аспекті позитивне є прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

РОЗДІЛ 4

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Правове регулювання публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

Феномен місцевого самоврядування є наслідком перетворень, які відбувались на європейському континенті впродовж кількох століть. Пройшовши буремний шлях свого формування, сучасне європейське співтовариство виступає одним з ініціаторів у проведенні успішної державної політики, яка надає місцевому самоврядуванню автономії не лише у політичному, а й юридичному сенсі. Суспільні, економічні, соціальні та інші проблеми може бути ефективно розв'язано лише завдяки стійким і спроможним інститутам місцевого самоврядування.

У цьому контексті варто зупинитись на розвитку органів місцевого самоврядування для з'ясування, по-перше, причин які зумовили їх поступовий розвиток та автономію від органів виконавчої влади; по-друге, особливостей правового забезпечення їх діяльності, адже це ключовий фактор який дозволить проаналізувати окремо їх повноваження; по-третє, особливостей правових систем, які вплинули на формування в кожній країні таких органів, що дозволить здійснити класифікацію особливостей закріплення та реалізації публічно-сервісних повноважень; по-четверте, постсоціалістичні країни, до яких належить й Україна за доволі короткий проміжок часу з різним результатом сформували власні системи органів місцевого самоврядування в яких відобразився як попередній досвід, сформований у радянський період, так й провідні ідеї, запозичені в окремих країн Західної Європи. Певною мірою сьогодні органи місцевого самоврядування як у нашій державі, так і в країнах європейського континенту та Великої Британії або вже змінюються, або незабаром розпочнуть такий процес. Так, реформа децентралізації нова для

України. Проте, наприклад, Французька Республіка, розпочавши відповідні зміни в середині 80-х років XX століття, лише з початком 2000-х років завершила їх. Для Великобританії, яка свого часу стала новаторкою у впровадженні місцевого самоврядування, сьогодні вкрай гостро постає питання щодо зміни цієї системи та наданні їй більшої незалежності від центральної влади – Уряду. Східноєвропейські держави поступово змогли сформувати власні системи органів місцевого самоврядування, але, як і більшість інших європейських країн, змушені переглядати ефективність функціонування цієї системи з огляду на виклики, пов'язані з активним розвитком цифрової сфери. Попри різні історичні, політичні та економічні передумови, які вплинули на розвиток інституту місцевого самоврядування, існують загальні положення які сформували чіткі та означені вимоги для європейських держав на рівні Європейського Союзу. Для нашої держави, де людина визнається найвищою цінністю, зміни, що відбуваються із правовим регулюванням органів місцевого самоврядування в площині конституційно-правового регулювання, відіграють важливу роль, оскільки це допоможе завершити окреслення на рівні Основного Закону сучасної системи органів місцевого самоврядування.

Проте для їх ефективної діяльності потрібно визначити правові механізми якими забезпечуватиметься реалізація прав та свобод індивіда на місцевому рівні. У цьому аспекті варто зазначити, що інституту публічного врядування має відводитися ключова роль. При цьому слід враховувати розроблені на рівні Європейського Союзу відповідні стандарти та принципи здійснення місцевого самоврядування, залучення осіб до вирішення питань місцевого значення, можливості одержання достатнього переліку адміністративних послуг із додержанням адміністративно-процедурного законодавства. Доцільно наголосити на винятковому значенні, що його має концепція належного врядування, яка стала еталоном для європейських країн або ж країн, які мають намір стати повноправними членами європейського співтовариства.

На думку А.А. Єзерова та Ю.Д. Батана, впровадження концепції належного врядування у діяльності органів місцевого самоврядування під час надання адміністративних послуг необхідно здійснювати з врахуванням принципів належного врядування, що забезпечить найкращий рівень їх одержання. Як зазначають дослідники, важливе місце в цьому процесі відіграють принципи законності, доступності, права бути почутим, права на оскарження, прозорості і підзвітності [82, с. 111].

А.А. Пухтецька та П.В. Діхтієвський зауважують, що за допомогою принципів належного врядування формуються та встановлюються стандарти для публічних службовців які спрямовують свою діяльність як на забезпечення прав та свобод індивіда, так і на забезпечення публічного інтересу держави. Своє відображення вони знаходять шляхом нормативного закріплення завдяки нормам адміністративного права різного рівня – від конституційних норм до окремих підзаконних нормативних актів та судової практики [66, с. 73].

Для української доктрини адміністративного права вивчення органів місцевого самоврядування відбувається під впливом євроінтеграційних процесів, які втілюються шляхом вдосконалення системи таких органів із впровадження як європейських, так і національних практик країн, в яких реформа місцевого самоврядування знаходиться на заключному етапі або ж нещодавно в такий етап перейшла. Для кращого розуміння сильних та слабких сторін удосконалення існуючої системи органів місцевого самоврядування в Україні доцільно проаналізувати актуальну теоретичну та практичну основу, яка діє в країнах, що тривалий час входять до складу Європейського Союзу (Франція, Італія), а також країнах, які здобули незалежність після розпаду Радянського Союзу та соціалістичного блоку (Словенія, Румунія, Хорватія). Водночас, слід проаналізувати адміністративно-правові основи системи публічного врядування у зазначених країнах, оскільки, децентралізація надала значні повноваження органам місцевого самоврядування. При цьому зберігається певний контроль зі сторони виконавчої влади [168].

На думку Мішель та Й. Вітерманса, які досліджують взаємозв'язок Конституції Франції з реформою децентралізації місцевого самоврядування, правова держава підпорядковується не лише верховенству права, але й включає етичні (моральні) цінності, що містяться в законі або ж самому суспільстві задля задоволення суспільного інтересу. Існує рівність перед законом: в цьому випадку всі, незалежно від їхнього становища і класу в суспільстві, підпорядковуються одному й тому ж самому закону. Так само і державні службовці підпорядковуються тим самим законам, що й звичайні люди. Законодавство – це низка нормативно-правових актів та/або законів і підзаконних актів, на підставі яких створюються державні установи та/або державні органи, які мають відповідні повноваження, надані законами та підзаконними актами, де такі повноваження та влада не можуть бути використані за межами держави [167, с. 51].

Н. Нурколіс вважає, що основним принципом у впровадженні регіональної автономії є принцип децентралізації, під яким розуміються передача політичної та адміністративної влади з верхівки організаційної ієрархії (центральный уряд) на організаційні рівні, що знаходяться нижче (місцеве самоврядування). Цей трансферт спрямований на попередження ситуацій, коли значний обсяг повноважень зосереджується в межах системи органів виконавчої влади, що негативно впливає на фінансову стабільність, демократизацію уряду, а також залучення людей, які відповідають за здійснення публічного врядування до здійснення ними такої діяльності на місцевому рівні. Водночас, принцип децентралізації передбачає передачу повноважень і влади від центрального уряду до регіонів або органів місцевого самоврядування; делегування влади і повноважень; поділ та надання влади і повноважень; засіб поділу та формування адміністративних регіонів [169].

На думку С. Де ла Роси, Д. Лома та А.М. Муси, переваги децентралізації на практиці не такі очевидні, як у теорії фіскального федералізму, і наявні серйозні недоліки, які необхідно враховувати при розробці програм децентралізації. Аналіз потрібний для того, щоб визначити, чи треба

проводити децентралізацію взагалі, чи ні, в яких секторах або на яких територіях це доцільно здійснювати. Важливе належне правове регулювання задля досягнення необхідного балансу між центральним урядом, регіональними або обласними органами влади. Якщо децентралізація добре розроблена і впроваджена, вона може значно підвищити ефективність публічного врядування. Заходи із децентралізації подібні до ліків, але тільки якщо ліки призначені від відповідної хвороби, в потрібний час і в потрібній дозі, вони можуть мати позитивний вплив; тоді як при неправильному призначенні вони можуть бути небезпечними [153, с. 114].

На переконання Ф.М. Пупо, у Франції існує значний розрив між урядовою риторикою та інституційною реальністю. Навіть якщо в Конституції згадується принцип децентралізації, його реалізація все ще відбувається через сильну централізовану модель, особливо в інституційній структурі, де місцеві органи влади фактично дуже контролюються [174].

Налагодження чіткої та зрозумілої взаємодії між приватною особою та органами публічної влади можливе лише при діючому правовому регулюванні таким відносин. На думку Т. Боварда основною проблемою партнерського підходу до вирішення суспільних питань є фрагментація структур і процесів, що, в свою чергу, призводить до розмиття відповідальності та підзвітності. Орган влади який віддає частину своїх повноважень іншим органам, органам місцевого самоврядування, обмежує частину своєї незалежності, і, цим самим може не бажати передання таких повноважень для збереження своєї незалежності [140, с. 203].

Франція має довгу історію централізації та концентрації влади, що тягнеться з XVI-го до початку XIX-го століття. З 1830 по 1981 рік відбувалася поступова децентралізація. Вона характеризувалася трьома основними змінами: обранням місцевих чиновників замість призначення, перетворенням адміністративних районів на субнаціональні органи влади з юрисдикцією над питаннями місцевого значення та передачею повноважень від децентралізованих державних служб до субнаціональних органів влади.

Тенденція децентралізації супроводжувалася певною деконцентрацією. Важливим інструментом державного контролю над субнаціональними органами влади був так званий «*tutelle*» (*administrative, technique et financière*). Він стежив за тим, щоб рішення були юридично схвалені префектом, перш ніж вони могли набути чинності. Коли президент Ф. Міттеран прийшов до влади в травні 1981 року, він ініціював важливі реформи з децентралізації.

Як зазначають у своєму дослідженні Л. Шапп та Х. Даймен, реформи переслідували чотири базові цілі: 1) регіон був перетворений на новий субнаціональний орган влади; 2) деякі повноваження були передані від держави субнаціональним органам влади; 3) у департаментах і регіонах обрана посадова особа, яка стала головою виконавчої влади замість призначеного державою префекта; 4) державний контроль над субнаціональними органами влади був зменшений, що дало більшу свободу субнаціональним органам влади. На зміну апріорному наставництву прийшов перегляд закону *постфактум*: якщо рішення не схвалено, справа має бути передана до адміністративного трибуналу або регіонального рахункового суду [147].

Суттєва територіальна реформа у Французькій Республіці відбулась у 1982 році. Закон від 2 березня 1982 року «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» запровадив кардинальні зміни. Процес децентралізації був дуже складним: 22 обрані регіональні ради замінили раніше кооптовані інституції та значно розширили повноваження 96 департаментських рад і великих комун. Найбільш символічним і вирішальним нововведенням стала передача виконавчої влади в департаменті та регіонах від префекта до президента департаменту або регіону, який обирається радою. Це вимагало поділу служб префектури на ті, що залишалися під керівництвом префекта і перебирали на себе державні повноваження, і ті, що переходили під керівництво президента департаменту або регіону. Відтепер дві окремі адміністрації працювали пліч-о-пліч у територіальній одиниці під назвою «департамент» або «регіон». Департаменти та регіони набули статусу територіальних органів влади і були звільнені від традиційної опіки префекта,

який залишався відповідальним виключно за перевірку законності та бюджетний апостеріорний контроль [41].

Реформи поширили місцевий вплив на такі сфери політики, як соціальні питання, економічний розвиток та освіта. Всі три рівні французького субнаціонального управління – регіон, департамент і муніципалітет – були зміцнені, збільшилися бюджети, штат і повноваження. Відповідна фінансова компенсація була надана у формі передачі державних податків органам місцевого самоврядування та бюджетної дотації.

Реформа децентралізації у Франції керувалася двома суперечливими принципами. По-перше, повноваження щодо прийняття рішень повинні бути закріплені за конкретними рівнями влади. По-друге, всі органи влади повинні користуватися свободою ініціативи у формуванні політики у сферах, які вони вважають важливими для своїх виборців. Перший із цих принципів закріплює так звані «блоки компетенцій», тобто конкретні повноваження, які здійснюються на різних рівнях. Як правило, надання соціальної допомоги на місцевому рівні, дозвільна діяльність, поводження з відходами, планування є прерогативою муніципалітетів та різних міжмуніципальних органів.

Питання середнього рівня належать до компетенції департаментів, які мають великі бюджети і надають основні послуги (соціальна допомога, середня освіта, соціальні послуги тощо). Теоретично, питання, які вважаються стратегічними, є прерогативою регіонів: економічний розвиток, професійна підготовка, інфраструктура, деяка середня освіта, транспорт (і регіональні залізничні послуги з 2002 року), а також додаткові обов'язки в галузі культури і навколишнього середовища. Другий принцип – «вільне адміністрування» територіальних органів влади – перекреслює очевидну ясність першого.

На практиці різні органи місцевого самоврядування мають територіальну юрисдикцію, що перетинається, і нечітко визначені сфери компетенції. Навіть коли обов'язки чітко визначені, їх не завжди дотримуються. Комуни, департаменти та регіони відкрито конкурують між собою і проводять політику, спрямовану на те, щоб сподобатися своїм

виборцям. Більше того, між ними не існує формальної ієрархії. Теоретично, жоден орган влади не може нав'язати свою волю іншому або перешкодити конкуруючому органу влади проводити політику, що суперечить його власній. Це означає, що, на відміну від федеральних систем, французькі регіони не здійснюють керівництва над іншими місцевими органами влади; навпаки, французькі регіони залежні від співпраці з нижчими органами влади.

У моніторинговому звіті щодо застосування Європейської хартії місцевого самоврядування у Франції, підготовленому Комітетом з питань дотримання обов'язків і зобов'язань державами-членами Європейської хартії місцевого самоврядування від 27 березня 2024 року Б. Рудкіном та М. Ковачем, у п. 482 зазначено, що місцеве самоврядування має враховувати, по-перше, доступ цих органів до загальних та адміністративних судів, Конституційного суду для захисту принципів належного врядування, які визначені Європейською хартією місцевого самоврядування та Конституцією Франції. У першому випадку звернення до судів загальної юрисдикції може відбуватись у випадках, коли виникають спори з питань захисту майнових прав, інтересів у зв'язку з реалізацією свої повноважень. У випадку ж якщо орган місцевого самоврядування реалізує надані повноваження, які стосуються надання публічних послуг, то розгляд справи відбуватиметься в рамках адміністративної юстиції, яку формують суди першої інстанції, апеляційні суди та Державна ради (Conseil d'État), яка є Верховним судом в адміністративних справах.

Певні зміни щодо здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування Франції були зумовлені російсько-українською війною. Так, хоча на початку кризи держава виділила 400 млн євро, витрати на проживання та надання притулку перевищили цю суму, загалом, загальна вартість усіх заходів допомоги склала 634 млн євро за весь 2022 рік. Рада регіону Бургундія-Франш-Конте провела позачергове засідання 11 березня 2022 року та ухвалила пакет заходів солідарності з фінансовим забезпеченням у розмірі 300 000 євро. Серед інших заходів, регіональна рада вирішила використати для цієї мети

спеціальний фонд для міжнародних дій (FACEDO) у розмірі 150 000 євро. Рада також вирішила виділити пакет фінансової допомоги у розмірі 50 000 євро гуманітарній неурядовій організації, яка працює в сусідніх із Західною Україною країнах, для термінового реагування на потреби переміщеного населення. Крім того, Рада затвердила надзвичайні витрати в розмірі 100 000 євро на підтримку різних ініціатив, які приймають українських біженців, що прибувають до регіону [43].

Країни з колишнього соціалістичного простору після здобуття незалежності теж зіткнулись із проблемою правового врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування та реалізації ними публічно-сервісних повноважень. Наприклад, Хорватія перебуває у процесі, коли необхідність проведення реформ є вкрай важливим завданням з огляду на її членство в Європейському Союзі та вимогою приведення функціонування системи органів місцевого самоврядування у відповідність до загальновизнаних європейських стандартів. Як зазначає М. Клариш, це зумовлює територіальну реорганізацію хорватського місцевого самоврядування з проведенням децентралізації. Територіальна реорганізація має привести до створення більших місцевих і регіональних органів влади. Повноваження органів виконавчої влади слід передати оновленим місцевим та регіональним органам влади. На думку науковця, це розширить інституційну спроможність у частині виконання завдань для надання необхідного обсягу публічно-сервісних послуг на місцевому рівні [157, с. 122].

Європейська політична система включає структури авторитетного прийняття рішень, які можуть суперечити національним структурам формування політики, а також тим, що держави-члени ЄС не мають можливості вийти з Союзу, оскільки законодавство ЄС є законодавством країни. Це є основною відмінністю від інших міжнародних інституцій, які просто базуються на добровільних міждержавних угодах. Європейська політика може спричинити «політичну невідповідність» між європейськими правилами та нормами, з одного боку, та внутрішньою політикою, з іншого. Вона може

ставити під сумнів національні політичні цілі, регуляторні стандарти, інструменти або методи, що використовуються для досягнення політичних цілей, та/або базовий підхід до вирішення проблем [142].

У контексті гармонізації та вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування щодо поліпшення виконання публічно-сервісної діяльності, деякі хорватські дослідники наголошують на впливі процесу євроінтеграції. Зокрема, В. Джулабич зауважує, що найістотніший вплив на публічні послуги та їх концептуалізацію за останню чверть століття пов'язаний саме із активною взаємодією хорватської держави на рівні ЄС та її прагненню стати повноправним членом ЄС. Реалізація проєкту єдиного ринку як однієї зі стратегічних цілей ЄС, безсумнівно вплинула на держави-члени, коли мова йде про організацію та надання різних видів публічних послуг, як економічних, так і неекономічних. Європеїзація цих послуг відбувається за допомогою різноманітних «м'яких» і «жорстких» правових інструментів, таких як аналітичні документи та інші документи інституцій ЄС (Європейська комісія, Європейський парламент), договори ЄС та супровідні протоколи до них, прецедентне право Європейського Союзу, Суд ЄС, а також спеціальні закони ЄС, які регулюють певну сферу політики (наприклад, мережеві галузі тощо) [146, с. 6]. У цьому контексті шлях здійснення законодавчих змін щодо правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування подібний до того, який проходить Україна. Відмінність полягає лише у часових проміжках проведення відповідних змін.

Румунський досвід правового регулювання надання публічно-сервісних послуг органами місцевого самоврядування має свої особливості. Як зазначає І. Попеску, Європейська комісія, оцінюючи ступінь адміністративної децентралізації в румунській державі, констатувала, що впродовж останніх років відбулася передача повноважень від центральних до місцевих органів влади в таких сферах: соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, транспорт, комунальні послуги, діяльність служб порятунку. Проте відсутність чіткої правової бази та стратегії координації процесу

децентралізації, які б забезпечували його прозорість та стабільність, обмежили консолідацію місцевої автономії. Це спричинило конфліктні ситуації, які виникали під час передачі повноважень із центрального на місцевий рівень [173, с. 50].

Важливою складовою процесу передання повноважень органам місцевого самоврядування стало прийняття адміністративного законодавства, яким визначалися матеріальна та процедурна складова в публічно-правових відносинах між органами публічної влади (органами місцевого самоврядування) та іншими їх учасниками. При цьому використано досвід Німеччини у даній сфері. У науковій статті, яка стосується правового регулювання надання публічних послуг за адміністративним законодавством Румунії, К. Сарару вказує на те, що на початку 1990-х років виникла нагальна потреба у проведенні кодифікації адміністративного законодавства. Впродовж 2000–2003 років спеціалістами у сфері публічної адміністрації в Регіональному навчальному центрі безперервного державного управління у співпраці з Академією державних службовців Німеччини розроблено проекти двох кодексів: Адміністративного кодексу, що регулює питання матеріального права, та Кодексу адміністративної процедури, який містить аспекти позовної та непозовної процедури. Адміністративний кодекс, прийнятий у 2019 році, регулює загальні рамки організації та функціонування органів та установ державного управління, статус персоналу в них, адміністративну відповідальність і публічні послуги, а також деякі спеціальні правила щодо власності держави та адміністративно-територіальних одиниць [144, с. 73].

Правова доктрина Румунії сформулювала положення про те, що необхідно провести гармонізацію законодавства та практики для забезпечення необхідного рівня надання публічно-сервісних послуг органами місцевого самоврядування. Для цього потрібно було сформулювати концепції послуг загального економічного інтересу та неекономічних послуг загального інтересу. Адміністративний кодекс, у позитивному підході, досягає такого розмежування між цими двома категоріями послуг, які надаються органами

місцевого самоврядування [150, с. 28]. Тобто румунський досвід передання публічно-сервісних повноважень органам місцевого самоврядування відбувався шляхом формування правової основи через створення нормативної основи, підґрунтям якої стало адміністративно-процедурне законодавство. Знаковим у даному аспекті є залучення до цього процесу представників з Академії державних службовців Німеччини.

Децентралізація спричинила зміни, що створили умови задля забезпечення інтересів місцевого населення, надання якісних публічних послуг виборними органами влади що формуються завдяки волевиявленню громадян, які проживають на відповідній території. Проведення заходів, прийняття рішень здійснюється органами місцевого самоврядування, оскільки їм більше не потрібно чекати погодження щодо таких дій від центральних органів влади. Режим децентралізації, фінансові та матеріальні ресурси можуть бути використані більш ефективно та відповідати на першочергові потреби, які місцева влада знає та «відчуває» краще, ніж центральна влада. Всі ці фактори обумовили зміни у прийнятті нового законодавства яким врегульовується надання публічно-сервісних послуг, так й законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Як зауважує Л. Матей, децентралізація в румунській державі є передачею адміністративних і фінансових повноважень від центрального уряду до місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування або приватного сектора. Вона сформувалась у єдину систему публічного адміністрування щодо управління інтересами місцевих громад, міст або повітів органами влади, вільно обраними громадянами відповідної громади. Децентралізація базується на спільноті «публічних інтересів» громадян, що належать до територіально-адміністративної одиниці, «визнаючи місцеву громаду та право вирішувати її проблеми», а також на технічній та фінансовій децентралізації публічних послуг, а саме передачі послуг від «центру» до місцевих громад з метою задоволення соціальних потреб [164, с. 13].

Реформування системи місцевого самоврядування у Словенії, серед іншого, передбачало й надання відповідних повноважень для забезпечення прав і свобод шляхом надання публічних послуг громадянам. Це унітарна державою з однорівневими одиницями місцевого самоврядування, муніципалітетами. До 1994 року муніципалітети як окремі суб'єкти публічно-правових відносин виконували головно державні адміністративні завдання та відігравали важливу роль в економіці країни, тоді як місцеве самоврядування в європейському розумінні цього інституту мало місце в їхніх вузьких частинах, так званих місцевих громадах [37].

Реалізація нового конституційного дизайну місцевого самоврядування почалася із Закону про місцеве самоврядування 1993 року та продовжилася у 1994 році створенням першої мережі нових муніципалітетів. Європейську хартію місцевого самоврядування ратифіковано у 1996 році, а в 2006 році внесено зміни до кількох конституційних положень. Разом із правовим регулюванням прийнято декілька стратегічних політичних документів, пов'язаних із місцевим самоврядуванням, останнім з яких була Стратегія розвитку місцевого самоврядування 2015 року [53]. Відповідно до словенської теорії та законодавства, існують дві категорії державних (місцевих) послуг – економічні й соціальні. Місцеві економічні державні послуги далі поділяються на дві підкатегорії: обов'язкові та виборні (стаття 3 Закону про послуги загального економічного значення) [37].

Досвід децентралізації за законодавством Румунії підтверджує тезу про те, що паралельно із цим, відбувається й зміна адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Особливо чітко це простежується щодо наділення вищезазначених органів публічно-сервісними повноваженнями та забезпечення їх відповідним фінансуванням задля надання публічних послуг населенню [131, с. 7].

Своєю чергою такі послуги поділяються на ті, які визначені законодавством, і ті, перелік яких визначається муніципалітетом. Економічні публічні послуги регулюються галузевими законами у сфері енергетики,

транспорту та зв'язку, комунального господарства, водного господарства та інших видів природних ресурсів, охорони навколишнього середовища, а також законами, що регулюють інші сфери економічної інфраструктури. А соціальні публічні послуги регулюються галузевими законами у сфері освіти, науки, культури, спорту, охорони здоров'я, соціальної допомоги, догляду за дітьми, інвалідами та соціального забезпечення. Чинне законодавство Словенії визначає, що фінансування соціальних місцевих послуг здійснюється органами які їх надають, місцевим самоврядуванням. Водночас можуть бути використані й інші джерела доходів, що спрямовуються на поліпшення їх публічного адміністрування [37].

Як зазначають у своєму дослідженні П. Певцин та І. Ракар, органи місцевого самоврядування стикаються з численними викликами. Оскільки фіскальний тиск у Словенії в останні роки посилювався, жорстка економія вимагала реорганізації всіх сегментів публічного сектора, включаючи надання публічних послуг на місцевому рівні. Аналізуючи законодавство Словенії, яким врегульовується здійснення публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування, автори наголошують на суттєвих проблемах, які пов'язані з формами та механізмами надання послуг. Законом про місцеве самоврядування 1993 року передбачено, що муніципалітети можуть спільно надавати місцеві публічні послуги, особливо якщо це підвищує ефективність і результативність надання послуг. Надання таких послуг здійснюється шляхом спільного створення державного підприємства або громадського інституту, а нагляд за функціонуванням цих послуг здійснюють спільні муніципальні органи [172, с. 709].

Варто зазначити, що Словенія, як і Хорватія, для виконання завдань, пов'язаних з уніфікацією та гармонізацією національного законодавства з питань місцевого самоврядування, зокрема й щодо розподілу публічно-сервісних повноважень, утворює спеціальні органи. Так, з 1996 року Урядовим офісом у справах розвитку та ЄС забезпечується реформування законодавства у цій сфері зі змістом від суто державоцентристського підходу, при якому на

перше місце ставились інтереси держави та держава як окремий суб'єкт, до сервісного, при якому саме людина, індивід, громадянин є центральним суб'єктом, щодо якого органи місцевого самоврядування здійснюють свою діяльність. З цього приводу П. Ковач зазначає, що такі кардинальні зміни, які стосувалися здійснення правового регулювання, і публічного управління і органів місцевого самоврядування, мали визначальний характер, оскільки це змінювало роль функцій держави (від репресивних до обслуговуючих). Децентралізація у процесах прийняття рішень та організаційних структур органів публічної влади була спрямована на поліпшення вертикальної та горизонтальної координації роботи, чітке розмежування повноважень між парламентом [160, с. 632].

Отже, Словенія також здійснила суттєві зміни, які стосувалися розбудови ефективної системи органів місцевого самоврядування, які б не залежали від центральних органів влади, були наділені необхідним спектром повноважень та забезпечували б виконання завдань зі здійснення євроінтеграційного процесу. Крім цього, з огляду на входження країни до початку 1990-х років до країн соціалістичного табору, такі реформи, зокрема й щодо децентралізації, дозволили забезпечити не лише на доктринальному, але й на практичному рівнях перехід від забезпечення інтересів держави до сервісного підходу у відносинах між публічною адміністрацією та індивідом.

Досвід Італійської республіки в наданні публічно-сервісних повноважень органам місцевого самоврядування тісно пов'язаний із проведенням адміністративної та конституційної реформ. З їх допомогою впроваджуються зміни, необхідні для забезпечення стабільності функціонування такої системи органів. Це досягається шляхом вдосконалення правового статусу таких органів через надання відповідних повноважень.

Крім того, потреба в модернізації публічного врядування, можливо, більш нагальна, ніж деінде. Результат таких змін, як зазначає у своєму дослідженні Ф. Бассаніні, вплине на культуру публічної адміністрації: правила та процедури спростяться, бюрократичне навантаження на громадян та бізнес

зменшиться. Публічне управління зосередитися на результатах, а не на процесах. На думку дослідника, зміни у законодавстві необхідні для впровадження додаткових інновацій, що має на меті створення більш децентралізованого уряду, публічної адміністрації, яка більше не буде обтяжена бюрократією, більш відкритої до ринку та громадянського суспільства [139, с. 232].

Аналіз законодавства Італійської Республіки дозволяє зробити проміжний висновок про те, що розподіл повноважень здійснюється на конституційному рівні з подальшим його закріпленням на основі законодавства, яким урегульовуються особливості діяльності окремих органів публічної влади, в тому числі – органів місцевого самоврядування.

Конституційна реформа італійської унітарної держави стала результатом вдалого поєднання двох факторів тиску: з одного боку, з боку Європи, а з іншого – з боку внутрішніх чинників. На думку С. Фабріні та М. Брунаццо досвід Італії показує, що для успішного впровадження вимог ЄС проведення децентралізації необхідне здійснення європейського тиску та внутрішнім тиском, вираженням політичних інтересів з боку регіональних і місцевих політичних еліт, зацікавлених у передачі повноважень держави [149].

Конституція встановлює подвійний принцип розмежування: розмежування за предметом відання, який лежить в основі розподілу законодавчих повноважень між державою та регіонами, накладаючи на них однакові обмеження, і розмежування за типом присвоєння, яке натомість має тенденцію до передачі адміністративних повноважень містам. Що стосується законів, то Конституція перераховує сфери, в яких держава має виключну юрисдикцію, а також сфери, в яких спільна юрисдикція між державою (в межах основних принципів) і регіонами. Всі сфери, що не увійшли до цих двох переліків, залишаються у віданні регіонів.

Наявні два основних критерії визначення сфер виключної компетенції держави: один критерій закріплює виключну компетенцію держави у сферах,

в яких задіяні основні функції держави (наприклад, закордонні справи, оборона, громадський порядок і безпека, громадянство, валюта тощо); другий критерій закріплює цю виключну компетенцію за сферами, які в інших випадках є предметом регіональної компетенції (наприклад, визначення базових рівнів захисту громадянських прав і соціальних послуг, які повинні бути надані регіонами), та соціальних послуг, які мають бути гарантовані на всій території країни, антимонопольне законодавство, охорона культурної спадщини, загальні освітні норми тощо); за іншими критеріями – визначення базових рівнів захисту громадянських прав культурної спадщини, загальні освітні норми тощо) [35].

У 1990 році прийнято Закон Про організацію місцевого самоврядування № 142/1990 від 8 червня 1990 р., яким запроваджено нову систему місцевого самоврядування та надано їй відповідні публічно-сервісні повноваження. Відповідно до ст. 1 Закону, предметом цього закону є визначення принципів організації діяльності муніципалітетів та провінцій; його дія не поширюється на регіони зі спеціальним статусом, встановлює принципи організації муніципалітетів і провінцій та визначає їхні функції. Забороняється внесення будь-яких винятків, окрім як шляхом прямої зміни Конституції Італії [44]. З цього випливає, що італійське законодавство, як і законодавство попередньо аналізованих країн (Словенія, Хорватія, Румунія), формує правову основу для здійснення місцевого самоврядування шляхом його легітимізації на рівні Основного Закону та законодавства про місцеве самоврядування.

Органи місцевого самоврядування формують систему, до складу якої входять: місцеві громади, муніципалітети та провінції. При цьому перші є основною складовою, з якої утворені муніципалітети, які у свою чергу входять до складу провінцій. Для всіх трьох суб'єктів запроваджено автономію, яку можна поділити на два різновиди: інституційну та фінансову. Вона забезпечується шляхом вдосконалення правового регулювання на рівні окремих законів. Повноваження муніципалітетів та провінцій мають власні та делеговані повноваження. При цьому таке делегування може здійснюватись як

державою, так й окремо регіоном, при якому такі органи місцевого самоврядування утворені.

Статтею 22 Закону закріплюється перелік публічних послуг надання яких забезпечується муніципалітетами. До них належать: послуги, спрямовані на досягнення соціальних та економічних цілей місцевих громад; послуги, які законодавством віднесені виключно до повноважень органів місцевого самоврядування. Передбачаються також правові форми реалізації таких повноважень, як для муніципалітетів, так і провінцій, що полягає в такому: господарським способом, коли через невеликий обсяг або особливості послуги недоцільно створення установи або підприємства; шляхом передачі в концесію третім особам, якщо на те є технічні, економічні та соціальні причини; за допомогою спеціальної компанії, також для управління кількома послугами, що мають економічне та підприємницьке значення; за допомогою установи для надання соціальних послуг, що не мають підприємницького значення; за допомогою акціонерних товариств із переважною участю місцевого публічного капіталу, коли це доречно, з огляду на характер послуг, що надаються, доречна участь інших державних або приватних суб'єктів [44].

Спеціальне законодавство про місцеве самоврядування деталізує правовий статус таких органів, визначає перелік їх повноважень та забезпечує належний розподіл повноважень, які надаються для забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні. Крім цього, аналізуючи положення Глави V Конституції Італії, можемо зробити висновок про те що адміністративно-правовий статус таких органів визначається як з урахуванням положень Конституції, так і положень, які впливають із міжнародних зобов'язань. Крім цього, у ч.1 ст. 117 Конституції визначається іще одне джерело права, яким врегульовується діяльність органів місцевого самоврядування, – комунітарне право.

Як вказує у своїй праці В.М. Шаповал, під комунітарним правом слід розуміти Право Європейського Союзу, яке вплинуло на децентралізаційні процеси, та надання таким органам повноважень для вирішення питань

місцевого значення. Він зауважує, що «... за формою державного устрою Італія є унітарною державою, але із значними особливостями. Аналіз Конституції 1947 р. із змінами спричиняє висновок, що нею створено правову основу децентралізації влади. Про сенс такої децентрації йдеться в її ст.5: «Єдина і неподільна Республіка визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку, здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у службах, які залежать від Держави, узгоджує принципи і методи власного законотворення із завданнями автономії децентралізації». Для цілей урядування територію Італії поділено на двадцять регіонів, а також на метрополітенські (фактично найбільші за чисельністю населення) міста, провінції і комуни. П'ять з регіонів визначено спеціальними регіонами, що пов'язано із запровадженням тут порівняно ширшої автономії... Якщо у первинному конституційному тексті автономіями визначалися тільки регіони, то в 90-ті роки минулого століття на засадах автономії реорганізоване владарювання в адміністративно-територіальних одиницях відносно нижчого рівня. Звідси, згідно із ст. 114 Конституції, «Республіку утворюють комуни, провінції, метрополітенські міста, регіони і держава», а «комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони є автономними утвореннями з власними статутами, повноваженнями і функціями». Крім того, у ст.119 встановлено, що «комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони є фінансово автономними щодо своїх доходів та видатків» [5, с. 14–15].

Варто зазначити, що ч. 2 ст. 117 Конституції Італії закріплює повноваження, які формують правовий статус муніципалітетів та провінцій. До них належать: міжнародні та європейські відносини регіонів; зовнішня торгівля; охорона праці та захист, безпека праці; освіта, за умови автономії навчальних закладів та за винятком професійно-технічної освіти; науково-технічні дослідження та інноваційна підтримка виробничих секторів; охорона здоров'я для виробничих секторів; харчування; спорт; ліквідація наслідків стихійних лих; планування землекористування; цивільні порти та аеропорти; великі транспортні та судноплавні мережі; зв'язок; національне виробництво,

транспортування та розподіл енергії; додаткове та додаткове соціальне забезпечення; гармонізація державних рахунків і координація державних фінансів та оподаткування; поліпшення культурних та екологічних цінностей, включаючи просування та організацію культурних заходів; ощадні банки, сільські банки, регіональні кредитні установи; регіональні земельні та регіональні земельні та сільськогосподарські кредитні установи [35].

Деякі науковці звертають увагу на визначальне значення Конституційного Суду Італії, який відіграв особливо важливу роль у формуванні державної децентралізації в Італії, що було посилено амбітними масштабами конституційної реформи 2001 року. На думку Р. Біна, суду довелося зіткнутися з фундаментальним завданням перерозподілу повноважень між територіальними рівнями, значною мірою у відповідь на помітну ескалацію судових спорів між регіональними та центральними органами влади. Судові рішення часто приводили до обґрунтування розширення ролі центрального уряду: через припущення «наскрізних питань» замість питань вузької компетенції та інтерпретацію центральної держави як охоронця «національних інтересів», у кількох випадках вони давали централістичну інтерпретацію нового розподілу повноважень [141].

Проте без низки ключових рішень, які чітко визнають політичну автономію звичайних регіонів, навряд чи нинішня децентралізована система коли-небудь запрацювала б. Конституційні спори завжди були характерною рисою багаторівневої системи в Італії: спочатку це був єдиний спосіб для звичайних регіонів отримати будь-які реальні повноваження після їхнього створення в 1970-х роках.

Як бачимо, конституційне закріплення системи місцевого самоврядування з переліком їх повноважень вимагають втручання національного уряду, який визначатиме чіткі межі місцевої автономії. Це пояснюється як принципом законності, так і невизначеністю певних конституційних виразів, які використовуються для розподілу повноважень між різними рівнями влади. Здійснення адміністративних функцій та

повноважень обов'язково знаходить свою легітимацію в законі, який визначає обсяг і межі адміністративної влади. Держава відповідає за визначення основних функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, тобто ядра місцевої автономії. Водночас, в рамках цієї системи, регіонам натомість дозволяється втручатися в ті питання, що належать до їхньої (виключної або сумісної) компетенції, і доповнювати національне законодавство законами, чинними в їхній територіальній юрисдикції, що може додатково обмежити повноваження муніципалітетів.

Отже, процес надання органам місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень у країнах, які входять до складу Європейського Союзу, відбувався в межах проведення відповідних реформ у даній сфері. Усі без винятку аналізовані держави мають відповідні розділи або статті у своїх Основних Законах. Подібні тенденції спостерігаються як у країнах-членах Європейського Союзу, які вже тривалий час входять до його складу (Франція, Італія), так і в тих, які доєдналися порівняно недавно (Словенія, Румунія, Хорватія). Формування національного законодавства, яким урегульовується надання публічних послуг у межах повноважень таких органів, відбувалось під впливом розширення європейського законодавства у сфері місцевого самоврядування.

4.2. Тенденції вдосконалення реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень

До початку 1990-х років вплив європейської інтеграції на національні правові системи розглядався переважно з точки зору національних державних аспектів у контексті вічно актуального питання розмежування компетенцій. Ця обмеженість простежувалася у формулюванні теорій щодо моделей інтеграції в ЄС, які поділялись на ті, що підтримували центральне місце держави з її законодавством, і наднаціональні, що мало на меті врегулювання цих питань не лише на рівні внутрішнього, але й європейського законодавства.

Це також можна було помітити навіть в аналізі принципу субсидіарності, зробленому після його запровадження в Договорі про ЄС, який обмежувався лише питанням розмежування повноважень між інституціями ЄС і національними урядами. Формування права ЄС привело до розширення правового визначення поняття повноважень, які надавалися державами-членами, має дедалі більший правовий, політичний та економічний вплив на субнаціональному (регіональному/місцевому) рівні.

Відповідно до достатньої зрілості інтеграції, фокус аналізу впливу цієї інтеграції перенесений на її субнаціональні аспекти. З'явилося усвідомлення впливу європейської інтеграції на уряди країн та викликало взаємозалежність наднаціонального, національного та субнаціонального рівнів для належного врядування в ЄС. Як слушно зауважує Р. Ладрех, «... з європеїзацією, яка означає поступовий процес переорієнтації внутрішньої політики, політична, правова та економічна динаміка ЄС стає частиною організаційної та повсякденної робочої логіки національної внутрішньої політики й вироблення політики [161, с. 77].

ЄС не має виконавчої влади та апарату в державах-членах імплементації законодавства ЄС, а покладається, насамперед, на плечі держав-членів у впровадженні законодавства ЄС. Місцеві органи влади, як і інші рівні побудови ЄС, зобов'язані дотримуватися принципу будівництва ЄС, відповідно до принципу обов'язку співробітництва, імплементувати право ЄС і виконувати зобов'язання, що випливають із нього, та виконувати зобов'язання, що випливають з права ЄС. Залежно від конституційної системи кожної держави-члена, органи місцевого самоврядування мають різний ступінь відповідальності за імплементації права ЄС. Отже, кожна держава-член може вільно організовувати свої внутрішні повноваження і делегувати деякі з них своїм внутрішнім органам влади на власний розсуд, а також імплементувати директиви за допомогою заходів, прийнятих регіональними або місцевими органами влади.

Такі процеси зумовлюються також особливостями конституційного устрою держав-членів ЄС, адже він не ідентичний. Різниця проявляється в кожному окремому випадку – від унітарних до федеративних систем. Правовий статус органів місцевого самоврядування по-різному закріплюється на законодавчому рівні: вони мають різну структуру, повноваження та особливості взаємодії з виконавчою гілкою влади. На думку К. Панари, така тенденція варіює не лише від держави до держави, але й від регіону до регіону навіть при входженні таких країн до складу ЄС [171, с. 6]. У межах цих різних структур теж спостерігалася тенденція до централізації, яка посилюється за рахунок регіонального та місцевого рівнів. Дж. Лафлін дає розгорнутіший аналіз такого явища та зазначає, що в межах цих різних країн спостерігається тенденція до децентралізації, яка відбувається зі зростанням місця та ролі регіонального й місцевого рівнів [162, с. 214].

Як видно з аналізованих даних попереднього підрозділу, тенденція до децентралізації мала місце по всій Європі з 1970 року. Так, у 1970-х роках дано початок реформі італійських регіонів та розширення повноважень місцевих органів влади. У 2001 році проведено конституційну реформу в Італії, яка зміцнила регіони та надала державі певних федералістських рис, перетворивши її на регіональну унітарну державу з особливими регіонами. Франція також зазнала законодавчих змін у частині надання органам місцевого самоврядування повноважень у різних сферах, що може розглядатись як процес децентралізації, який розпочався у 1980-х роках та завершився в першій декаді XXI століття.

Якщо аналізувати зміни, які відбулись у національному законодавстві Румунії, можна констатувати, що вони проходили в чотири етапи, які розпочались з початку здобуття незалежності та продовжились зі вступом країни до ЄС. Законодавство Словенської Республіки гарантує громадянам право на місцеве самоврядування, що відповідає загальноєвропейському стандарту забезпечення визначення та захисту прав місцевого самоврядування, яке є найближчим до громадян рівнем управління, де вони

повинні ефективно брати участь у формуванні рішень, що стосуються їхнього повсякденного життя. Право громадян на участь в управлінні державними справами може бути найбільш безпосередньо реалізоване на місцевому рівні.

Хоча законодавча база місцевого самоврядування в Хорватії була сформована з прийняттям Конституції Республіки Хорватія в 1990 році, процес децентралізації, а відтак – надання органам місцевого самоврядування відповідних публічно-сервісних повноважень розпочався в середині 2001 року. Однак перші кроки в процесі децентралізації не супроводжувались додатковими заходами фіскальної децентралізації і, як наслідок, її рівень залишався в цілому незмінним протягом останніх років.

Отже, врахування й запозичення наявного теоретичного та практичного досвіду країн, які тривалий час розбудовують власні системи місцевого самоврядування на основі загальноєвропейських документів, а також тих, які стали членами ЄС відносно нещодавно, для нашої держави необхідне.

По-перше, аналіз досвіду реформ щодо передання повноважень органам місцевого самоврядування дасть змогу визначити напрями реформування українського законодавства у цій сфері. По-друге, формування системи подібних органів у таких країн, як Словенія, Румунія та Хорватія, допоможе окреслити ризики, які можуть виникнути під час реформи децентралізації в Україні та запобігти їх появі. По-третє, досвід нашої країни як такої, що під час введення та дії правового режиму воєнного стану підтримує функціонування місцевого самоврядування, може бути позитивно використаний країнами ЄС у світлі можливих загроз, які залежать від безпекової ситуації. По-четверте, необхідність вивчення правового регулювання діяльності системи органів місцевого самоврядування необхідне для врахування європейських стандартів, що дасть змогу Україні стати новим членом європейської спільноти. Для цього доцільно враховувати саме європейський досвід поєднання національних особливостей, традицій розбудови органів місцевого самоврядування та паралельного впливу на ці процеси європейської парадигми забезпечення участі громадян на локальному

рівні, вирішувати питання місцевого значення, мати змогу одержувати весь комплекс публічних послуг.

Франція. Децентралізовані органи влади можуть керувати своєю державною політикою за допомогою кількох правових інструментів. Вони мають змогу організовувати публічні послуги так, як вважають за потрібне для місцевих інтересів, за винятком випадків, коли це передбачено законом. Згідно із французьким та європейським законодавством, децентралізовані органи влади можуть надавати публічні послуги чотирма різними способами: власними державними службовцями, у внутрішній спосіб, але з різними можливими рівнями автономії; шляхом проведення державних закупівель; делегування публічних послуг приватній, напівприватній або повністю державній компанії, або в рамках державно-приватного партнерства; шляхом укладення угоди з місцевими або національними добровільними об'єднаннями або неурядовими організаціями [154, с. 10].

Децентралізовані органи влади можуть голосувати за спеціальні фінансові або матеріальні пільги для приватних осіб або компаній у чітко визначених рамках національного законодавства для приватних осіб або європейських рішень для компаній та суб'єктів господарювання. Бюджет формується з дотриманням норм бухгалтерського обліку, розроблених для кожного рівня децентралізованого управління та заснованих на міжнародних нормах. Бюджетний процес ідентичний для кожної децентралізованої адміністрації.

Підготовка бюджету повинна враховувати інформацію, надану державою, зокрема, щодо очікуваного рівня надходжень різних податків, рівня різних дотацій та трансфертів з державного бюджету. Держава також визначає цілі видатків, особливо щодо соціальних видатків. Закон зобов'язує мати бюджет у стані реальної рівноваги, оскільки створення позик дозволяється лише для фінансування інфраструктури, яка збагачує колективні активи. Враховуючи ці попередні положення, місцева адміністрація та місцеві збори спільно працюють над оцінкою потреб, майбутніх проєктів та динаміки

заробітної плати державних службовців у децентралізованій адміністрації [147, с. 12].

Зміни компетенції та балансу повноважень між місцевими адміністраціями впроваджені Законом «Про встановлення нового територіального устрою Республіки» від 7 серпня 2015 року. З аналізу положень Закону випливає, що на даний час регіони несуть основну відповідальність за різноманітні сфери суспільного життя, а відтак – надають публічно-сервісні послуги, реалізуючи відповідні повноваження. До таких сфер належать: регіональне економічне планування та політика, промисловий розвиток; професійна та середня освіта (за винятком здійснення адміністрування у школах чи професійної діяльності вчителів), професійна освіта для безробітних; приміський та регіональний транспорт (міжміські автобуси, регіональні поїзди, шкільні автобуси для середніх шкіл), іноді вони відповідають за деякі місцеві порти та аеропорти; охорона навколишнього середовища з організацією спеціальних планів [42]. Водночас, регіони та департаменти все ще мають спільні обов'язки щодо реалізації державної політики у сферах, які вважаються дуже чутливими: культура, спорт і туризм.

У Франції проблема співпраці між чотирма адміністративними рівнями тривалий час розв'язувалася за допомогою складної схеми контрактів, головним з яких був Договір планування державного регіону (Contrat de Plan État-Régions), який, незважаючи на назву, включав також інші місцеві органи влади. Однак нещодавно виявилось, що цих контрактів недостатньо для обмеження зростаючої конкуренції між територіями, яка посилюється глобалізацією.

Як наслідок, були запропоновані нові інструменти, такі як директивні регуляторні плани економічного й територіального розвитку, впроваджені законом «Про встановлення нового територіального устрою Республіки» у серпні 2015 року. Кожен рівень влади повинен фінансувати діяльність у своїх сферах компетенції за рахунок власних ресурсів з власних податків. Однак це не завжди так, оскільки держава не фінансує діяльність поза межами своєї

компетенції. Це вимагає від органів місцевого самоврядування допомоги у фінансуванні деяких проектів центрального уряду, особливо в контексті договору між державою та децентралізованими органами влади.

Французький досвід децентралізації може бути цікавим для країн, що розвиваються, або країн із перехідною економікою, з огляду на такі аспекти: повільний розвиток французької децентралізації досить часто створює передумови для формального виконання поставлених завдань; роль префекта зберігає можливість для центрального нагляду за органами місцевого самоврядування; зберігаючи владу і контроль центральної держави, на відміну від більш розвинених систем федерацій, французька модель децентралізації може забезпечити стабільність, більш стійкий і безпечний шлях до демократизації на місцевому рівні. А відтак – до передання на місцевий рівень публічно-сервісних повноважень, що відповідає загальноєвропейській тенденції активного залучення громадян та органів місцевого самоврядування до вирішення питань місцевого значення не лише формально, але й завдяки наявності відповідних публічно-сервісних повноважень.

Проте в окремих сферах спостерігається дуалізм щодо забезпечення прав громадян французької держави, закріплених на конституційному рівні. Одним із таких прикладів є сфера охорони здоров'я. Так, О. Ріноді вказує на те, що існують перешкоди у залученості органів місцевого самоврядування в процеси надання послуг у сфері охорони здоров'я. Посилаючись на положення Конституції, відповідно до якого «нація визначає свою політику охорони здоров'я з метою гарантування права на захист здоров'я кожного» науковець висуває тезу про те що «політика охорони здоров'я є відповідальністю держави» і що така політика включає «підготовку та реагування на попередження про здоров'я та кризи». Таким чином, на їх основі держава дотримується принципу компетенції в питаннях охорони здоров'я як у звичайний час, так і під час кризи. Зі свого боку, місцеві органи влади, які навіть не згадуються в цих положеннях, виявляються виключеними. Особливо гостро ця ситуація проявилася під час боротьби з пандемією COVID-19. Це

зумовлює необхідність підсилення органів місцевого самоврядування шляхом передання повноважень від центральних органів влади, що позитивно вплине на якісне публічне врядування та організацію надання необхідних послуг на місцевому рівні [170, с. 909].

Французька децентралізація виникла з бажання центральної влади делегувати більше відповідальності задля вдосконалення демократії та кращого розподілу багатства між усіма частинами країни. Французький досвід децентралізації не позбавлений критики. Багаторівнева структура часто вважається занадто дорогою і недостатньо ефективною для вирішення економічних, екологічних, соціальних та інших викликів. Це зумовило тенденцію до злиття структур, що має поліпшити ситуацію. Повільне скорочення державних грантів і пілг чинить значний тиск на децентралізовані органи влади, змушуючи їх вдосконалювати внутрішні процеси.

Як і в багатьох європейських країнах, в останні десятиліття спостерігається зниження участі громадськості у місцевих виборах, наявні тенденція голосувати за політичні партії, які крайні праві та популістські. Це можна пояснити тим, що дедалі частіше населення європейських країн відчуває себе менш стурбованим місцевими (за винятком рівня комун), ніж національними та глобальними проблемами.

Румунія. Аналізуючи генезу формування національної системи місцевого самоврядування Румунії, можемо зазначити, що до 1990 року такі органи не мали змоги надавати публічні послуги. Виключно органи державної влади наділялись такими повноваженнями. Проте зі здобуттям незалежності, лібералізацією суспільного життя, формуванням необхідної правової основи для функціонування держави та суспільства, можливість надання таких послуг привернули увагу приватного сектору. Сьогодні бізнес-сектор залучений до надання таких послуг поряд з органами державної влади з метою задоволення потреб громадян. Співпраця між органами державної влади та бізнес-сектором у Румунії більш розвинена у сфері публічних послуг, які є прибутковими, до яких можемо віднести послуги, що пов'язані з відходами та громадським

транспорт, ніж у сфері послуг, які потребують значних інвестицій в інфраструктуру, таких як електро-, газо- та водопостачання. На сьогоднішній день, публічно-сервісні повноваження в румунській державі класифікуються за територіальним принципом, що знайшло відображення в Рамковому Законі про децентралізацію № 195/2006 на чому ми зупинимось дещо пізніше.

Поточна стратегія реформування публічного врядування в Румунії включає чіткі цілі щодо реструктуризації центрального та місцевого державного управління; модернізацію та адаптацію публічного врядування до реалій румунської економіки та суспільства, одночасно відповідаючи вимогам Європейського Союзу та зберігаючи цінні традиційні елементи румунського урядування; розвиток управлінських можливостей місцевих органів влади; зміна сутності відносин між адміністрацією та громадянами; зміцнення та розширення рамок участі громадянського суспільства у процесі прийняття рішень; прозорість адміністративних актів та ефективна комунікація з громадянами; зміцнення адміністративної та фінансової місцевої автономії передання повноважень у сфері публічного врядування та фінансування органам місцевого самоврядування тощо [165, с. 6].

Проте виникають і певні труднощі. Так, фінансова спроможність місцевих органів влади та місцевого самоврядування знаходить своє зонішне вираження у вигляді різних індикаторів, часто передбачає наявність якісних публічних послуг та високого рівня життя населення. Як зазначають окремі румунські дослідники, для того, щоб проілюструвати диспропорції в розподілі фінансових ресурсів, а отже, і спроможність адміністративно-територіальних одиниць виконувати свої обов'язки щодо забезпечення сталого територіального розвитку та якісного життєвого середовища для мешканців, було проаналізовано низку репрезентативних показників, що стосуються соціально-демографічних характеристик та ресурсів місцевих громад.

Що стосується аналізу статистичної інформації про місцеві бюджети (1999–2012 рр.), представленої на сайтах міністерств, то слід зазначити, що щорічні значення аналізованих показників дуже близькі. Однак, наше

картографічне представлення спирається на показники за 2009 рік, оскільки динаміка бюджету цього року була менш зачеплена економічною кризою та політичними змінами, що відбулися в Румунії. Ці диспропорції зумовлені низкою факторів, серед яких ключову роль відіграють економічна відсталість та рівень безробіття. У зв'язку з цим можна побачити, що слаборозвинені райони мають найменшу частку доходів від загального доходу. Така ситуація спостерігається в Молдові, зокрема у Васлуйському повіті, де в багатьох комунах значення цього показника коливаються в межах 0-15 %. Подібні значення, але для меншої кількості адміністративних одиниць, зафіксовані в Ботошанському, Ясському та Вранчівському повітах. На решті території ці значення виглядають абсолютно ізольованими. Але є також території з високим потенціалом економічного розвитку. Вони оточують великі міста, такі як Тімішоара, Клуж-Напока, Брашов, Плоєшть, Галац і Констанца, тобто, центри, які все ще поляризують значну частину активного населення на регіональному і навіть національному рівнях. Певною мірою пропорційно до потенціалу їхнього економічного розвитку, ці міські райони та їхні найближчі околиці демонструють високі значення (понад 50%) частки їхніх доходів у загальному обсязі надходжень до бюджету. Це стосується комун, розташованих у столичному регіоні Клуж-Напока; населених пунктів у столичному регіоні Тімішоара; ланцюжка малих міст, розташованих на північ від Плоєшть, економіка яких базується на видобутку корисних копалин і переробці нафти; а також прибережної зони разом з прилеглими населеними пунктами, що входять до міської агломерації Констанца – Мангалія [178, с. 170].

Відповідно до ст. 3 Закону Румунії про децентралізацію №195/2006 передбачено виключний перелік принципів децентралізації, до яких належать:

- принцип субсидіарності, який полягає у здійсненні повноважень органом місцевого публічного управління, розташованим на найближчому до громадянина адміністративному рівні, який має необхідну адміністративну спроможність;

- принцип забезпечення ресурсами, що відповідають переданим повноваженням;
- принцип підзвітності органів місцевого публічного управління щодо переданих їм повноважень, що робить обов'язковим дотримання стандартів якості при наданні публічних послуг та послуг комунального господарства;
- принцип забезпечення стабільного, передбачуваного процесу децентралізації на основі об'єктивних критеріїв і правил, який не обмежує ні діяльність органів місцевого самоврядування, ні місцеву фінансову автономію;
- принцип справедливості, який передбачає забезпечення доступу всіх громадян до публічних послуг та послуг, що надаються на громадських засадах;
- принцип бюджетних обмежень, який забороняє використання центральними органами влади спеціальних трансфертів або субсидій для покриття кінцевого дефіциту місцевих бюджетів [40].

На думку деяких румунських дослідників, реформа публічного врядування – це доволі складний процес який охоплює всі аспекти організації публічної влади як-от: структура міністерств та відомств, організація інституту місцевого самоврядування, серед яких виділяються: загальна «архітектура» міністерств і відомств, організацій та установ на місцевому рівні, системи, структури, процеси, мотивації, а також способи нагляду за ними та періодичною адаптацією системи [163]. За таких обставин країни-члени Європейського Союзу або ті, що прагнуть до інтеграції, обрали насамперед захід деконцентрації структур прийняття рішень, а потім адміністративно-територіальну децентралізацію. Такий підхід свідчить про систематичну еволюцію в напрямі розподілу влади та прийняття рішень на нижчі рівні управління.

Перехід від централізму до децентралізації сприймався як «історична необхідність». Насправді, ця зміна відбувається не лише з практичних міркувань, але й з ідеологічної точки зору, адже, на місцевому рівні,

розв'язання суспільних потреб, забезпечення прав і свобод приватної особи відбувається ефективніше. Адміністративна децентралізація – це політико-правовий процес, який розпочався в демократичних державах із централістичною традицією в останні десятиліття XX сторіччя. Цей процес спрямований на переосмислення відносин між урядом і місцевими органами влади шляхом передачі повноважень останнім і посилення автономії місцевих громад. Іншим важливим аспектом адміністративної організації є адміністративна деконцентрація, яка передбачає існування центральних органів влади та деяких органів державної влади, розташованих на території. Органи влади, розташовані на території, отримують повноваження щодо прийняття рішень, але під контролем ієрархічно вищих органів влади.

Децентралізація дійсно є процесом значних перетворень у системі організації публічної влади. Цей процес дає можливість місцевим громадам або публічним службам здійснювати самоуправління, надає їм правосуб'єктність, сприяє створенню власних органів влади та забезпечує їх необхідними ресурсами для виконання своїх обов'язків [146, с. 33].

Подібне для законодавства у сфері децентралізації закріплення понять, які стосуються розкриття такого елементу правового статусу органів місцевого самоврядування, як компетенція та повноваження. Відповідно до ст. 2 Рамкового закону, під компетенцією слід розуміти сукупність встановлених Конституцією та законами повноважень, що надають адміністративним органам права та обов'язки здійснювати від свого імені, на виконання публічно-владних повноважень та під власну відповідальність діяльність адміністративного характеру.

Закон виділяє три види повноважень: *делеговані, виключні та спільні*. До *делегованих* повноважень відносять повноваження, які передані законом органам місцевого самоврядування разом із відповідними фінансовими ресурсами центральними органами публічної влади для здійснення від їх імені та в межах, установлених ними.

Під *виключними* повноваженнями розуміються повноваження, закріплені законом за органами місцевого публічного управління, за реалізацію яких вони несуть відповідальність. Органи місцевого публічного управління мають право приймати рішення і володіють ресурсами та засобами, необхідними для виконання своїх повноважень, із дотриманням правил, критеріїв і стандартів, установлених законом.

Спільні повноваження – повноваження, що здійснюються органами місцевого публічного управління спільно з іншими рівнями публічного управління (повітовими або центральними), з чітким розмежуванням фінансування та повноважень щодо прийняття рішень для кожної з відповідальних сторін [39].

Повноваження органів місцевого самоврядування в Румунії подібні до тих, що ними наділені аналогічні органи в Україні. Так, відповідно до ч. 2 ст. 38 Закону про місцеве самоврядування, місцеві ради:

затверджують, залежно від обставин, дослідження, прогнози та програми економічного та соціального розвитку, організації та розвитку території, документацію щодо розвитку території та містобудування, включаючи участь у районних, регіональних, програми розвитку зонального та транскордонного співробітництва на умовах закону;

затверджують місцевий бюджет, позики, кредитні перекази та порядок використання бюджетного резерву; річний звіт про бюджет; встановлюють, відповідно до законодавства, місцеві податки і збори, а також спеціальні збори;

затверджують за поданням міського голови, відповідно до законодавства, організаційну схему, перелік функцій, чисельність та положення про організацію та роботу власного спеціалізованого апарату, державних установ і служб, а також автономні місцеві органи влади;

здійснюють управління публічною та приватною власністю комуни або міста;

приймають рішення щодо управління, концесії чи оренди громадської власності комуни або міста, залежно від обставин, а також громадських послуг місцевого значення відповідно до закону;

засновують державні установи, комерційні компанії та громадські служби місцевого значення; стежать, контролюють та аналізують їх діяльність; встановлюють, відповідно до загальних критеріїв, встановлених законом, організаційні та функціональні норми для державних установ і служб місцевого значення; призначають на посади та звільняють з посад, відповідно до закону, керівників державних служб місцевого значення, а також підпорядкованих йому державних установ; застосовують до призначених ним осіб дисциплінарні стягнення відповідно до законодавства;

аналізують та затверджують відповідно до закону документацію з планування території та містобудування населених пунктів, встановлюючи матеріальні та фінансові кошти, необхідні для їх реалізації; затверджують виділення коштів з місцевого бюджету на заходи захисту від повеней, пожеж, стихійних лих і небезпечних метеорологічних явищ;

встановлюють необхідні заходи для будівництва, утримання та модернізації доріг, мостів, а також усієї інфраструктури, що належить до шляхів сполучення місцевого значення;

затверджують в межах своїх повноважень техніко-економічну документацію на інвестиційні роботи місцевого значення та забезпечують необхідні умови для їх проведення;

забезпечують відповідно до своєї компетенції матеріальні та фінансові умови, необхідні для належного функціонування закладів і державних служб освіти, охорони здоров'я, культури, молоді та спорту, охорони громадського порядку, пожежної охорони та цивільного захисту, підпорядкованих йому авторитет; здійснюють моніторинг і контроль за їх діяльністю;

сприяють організації наукової, культурно-мистецької, спортивної та дозвільної діяльності;

приймають рішення щодо забезпечення громадського порядку; аналізують діяльність громадської охорони, міліції, жандармерії, пожежної охорони та формувань цивільного захисту відповідно до законодавства та пропонує заходи щодо вдосконалення їх діяльності тощо [40].

Отже, місцева автономія дає місцевим органам влади право, в межах закону, виступати з ініціативами у всіх сферах, за винятком тих, які прямо передані іншим органам державної влади.

Відносини між органами місцевого самоврядування в громадах і містах та державною адміністрацією на рівні повіту ґрунтуються на принципах автономії, законності, відповідальності, співпраці та солідарності, відповідальності, співпраці та солідарності у розв'язанні проблем всього повіту. У відносинах між органами місцевого самоврядування та повітовою радою, з одного боку, між місцевою радою і мером, з іншого боку, відсутні відносини відносин підпорядкування.

Центральні органи державного управління не можуть встановлювати або покладати на органи місцевого самоврядування будь-яку відповідальність перед органами місцевого самоврядування в процесі деконцентрації публічних послуг або створення нових публічних послуг, не забезпечивши при цьому створення нових публічних послуг без забезпечення фінансових засобів для виконання цих обов'язків.

Ці центральні органи публічної адміністрації зобов'язані консультуватися перед прийняттям будь-якого рішення з асоціативними структурами органів місцевого самоврядування з усіх питань, що стосуються їх безпосередньо, відповідно до закону. У національній економічній практиці муніципалітети, міста та повіти мають право володіти власними ресурсами, якими органи місцевого самоврядування розпоряджаються відповідно до своїх обов'язків відповідно до закону.

Італія. На сьогоднішній день законодавство про місцеве самоврядування Італійської Республіки характеризується наявністю як визначення на конституційному рівні можливостей існування системи органів

місцевого самоврядування, так і цілої низки нормативних актів, які визначають окремі аспекти їх правового статусу й особливостей реалізації публічно-сервісних повноважень.

Як зазначає у своєму дослідженні П.Д. Біленчук, система таких органів характеризується поєднанням різних тлумачень окремих адміністративно-територіальних одиниць які поділяються на «природні» та «штучні». У свою чергу це дозволяє виокремити два підвиди такої системи, притаманні країнам Європейського Союзу. Перший стосується поєднання діяльності територіальних громад, які обираються громадянами, та призначених представників органів центральної влади, що наділені контрольними повноваженнями по відношенню до органів місцевого самоврядування. Інший різновид полягає у діяльності адміністративно-територіальних одиниць, де на низовому (місцевому) рівні діють органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях – місцеві органи виконавчої влади [72, с. 14].

Аналізуючи сучасний стан нормативного врегулювання правового статусу органів місцевого самоврядування, можна констатувати, що він як й у переважній більшості європейських країн, знайшов своє вираження у нормах Конституції Італії. Це має важливе значення, з огляду на кроки законодавця які були здійснені впродовж останніх трьох десятиліть та спрямовувались на розширення не лише організаційних, а й правових засад діяльності системи органів місцевого самоврядування.

Чинна Конституція Італії (прийнята у 1948 році) у Розділі V встановлює принципи автономії та децентралізації (передачі повноважень). Так, «Республіка, єдина і неподільна, визнає і заохочує місцеву автономію, повністю застосовує адміністративну децентралізацію державних служб, приймає принципи і методи законодавства, що відповідають вимогам автономії та децентралізації» [35]. Варто зазначити що автономія муніципалітетів та провінцій зі сторони держави є визнанням їх діяльності. Крім цього, автономія створила умови для надання та передання їм необхідних

для досягнення своїх цілей та інтересів повноважень, зокрема щодо їхніх відповідних громад, відповідно до встановленого політико-адміністративного курсу, який може бути відмінним і незалежним від курсу держави. Вони є різноманітними і супроводжуються гарантіями, які забезпечують належне обрання політичних органів, обмеження контролю та узгодженість між наявністю економічних ресурсів та функціями, які мають бути реалізовані для забезпечення їх позитивного результату.

Суттєві зміни відбулись у 2001 році, коли Розділ V Конституції був суттєво змінений. Так, відповідно до ч. 2 ст. 114 Конституції Італії, «муніципалітети, провінції та столичні міста, а також регіони і держава є основними елементами Республіки. Усі вони користуються автономією» [35]. Зміни також стосувались надання таким органам регуляторних повноважень. Причому вказується на чіткий розподіл таких повноважень між державою та місцевим самоврядуванням. Відповідно до ч. 6 ст. 117 Конституції Італії, регуляторні повноваження держави визначаються виключно законодавством одночасно з врахуванням делегованих повноважень регіонам. Ті з них що не визначаються за державою є власне делегованими регуляторними повноваженнями органів місцевого самоврядування у відповідних напрямках. Одночасно такими самими повноваженнями наділяються муніципалітети, провінції та столичні міста щодо організації та виконання покладених на них функцій.

Більше того, ч.1 ст. 118 Конституції Італії встановлює, що «Адміністративні функції належать муніципалітетам, за винятком випадків, коли вони передаються провінціям, столичним містам, регіонам або державі з метою забезпечення однакової практики; передача цих функцій ґрунтується на принципах субсидіарності, диференціації та адекватності» [35].

Досить цікаво виглядає динаміка змін, які відбувались в Італійській Республіці на шляху впровадження децентралізації. При цьому спостерігається тенденція, яка характеризується наданням насамперед

фінансової автономії місцевому самоврядуванню. Особливо чітко це простежується у зміні ст. 119 Конституції Італії.

З 1948 по 2001 рр. регіони отримали фінансову автономію у формах та межах, що встановлювались Законами які узгоджувались з фінансами держави, провінцій та муніципалітетів. З 2001 по 2012 рр. муніципалітети, провінції, столичні міста й регіони наділялися фінансовою автономією щодо доходів і витрат. З 2012 р. по теперішній час муніципалітети, провінції, столичні міста та регіони мають фінансову автономію з точки зору доходів і витрат відповідно до балансу своїх бюджетів і сприяють забезпеченню дотримання економічних і фінансових обмежень, що випливають із законодавства Європейського Союзу [176].

Останні зміни, які надають можливість органам місцевого самоврядування регулювати свою діяльність з урахуванням положень законодавства ЄС, реалізуються через відповідні процедури. Як зазначає Л. Ванделлі участь італійських субдержавних органів влади у процесах прийняття рішень в Європейському Союзі стосується, насамперед, регіонів. Ключове положення Конституції (ст. 117) передбачає, що регіони та деякі автономні провінції (наприклад, Больцано) беруть участь у прийнятті рішень Союзу, а також забезпечують виконання актів Європейського Союзу. Процедури, що регулюють цю участь, встановлюються державним законодавством, а також положеннями про залучення місцевих органів влади, коли розглядаються питання, що мають особливе значення для їхньої компетенції. У цих випадках свою позицію щодо проєктів ЄС може висловити змішаний орган, який представляє уряд і місцеві органи влади у справах, що становлять спільний інтерес, а також Конференція державних, міських і місцевих органів влади, до складу якої входять представники муніципалітетів і воєводств (Закон № 11, 2005 р., ст. 6). Крім того, місцеві органи влади часто є важливими учасниками у виконанні проєктів, що підтримуються структурними фондами Європейського Союзу [180, с. 363].

Відповідно до ст. 117 Конституції Італії, держава має виключне законодавче право регулювати «основні функції муніципалітетів, провінцій та столичних міст». Спеціального закону з цього питання не існує, але Закон Про фінансовий федералізм № 42 від 2009 року дає нам певні уявлення про деякі основні функції. Цей закон попередньо визначає основні функції муніципалітетів як «здатність реалізовувати згаданий закон... після того, як він набуде чинності». Це передбачає два види діяльності: загальні функції, що стосуються всіх органів влади, та специфічні види діяльності, які будуть відповідати індивідуальним особливостям кожного органу влади. Наприклад, згідно з цим законом, муніципалітети відповідатимуть за місцеву поліцію, державну освіту (включаючи дитячі садки), дорожню мережу і транспорт, територію і навколишнє середовище (за винятком інтегрованого управління міськими водними ресурсами), а також соціальні послуги. Провінції відповідатимуть за державну освіту (включаючи шкільне житло), транспорт, управління земельними ресурсами, охорону навколишнього середовища, а також за деякі питання праці та ринку праці.

Законопроект, який зараз перебуває на розгляді в Парламенті (Сенат Італії № 2259), також стосується функцій місцевого самоврядування і пропонує більш детальний перелік дій. Муніципалітети матимуть такі конкретні функції, серед іншого: координація комерційної діяльності та приміщень; спрощення документообігу для бізнесу; податкова інвентаризація та оцінка нерухомості; житлове господарство; містобудування та муніципальні будівельні норми; цивільна оборона; місцеві дорожні мережі та правила дорожнього руху; транспорт; соціальні послуги та ін.

Що стосується провінцій, то вони відповідатимуть, серед іншого, за такі питання: координація територіального планування провінцій; захист ґрунтів; охорона навколишнього середовища, включаючи контроль за ефективним використанням води та викидами; планування утилізації відходів на рівні провінцій; збереження та управління рибними та мисливськими ресурсами; транспорт тощо.

Варто зазначити, що конституційна реформа стала предметом розгляду в межах кількох справ у Конституційному суді Італії. Рішення № 282/2002 було першим рішенням, у якому суд вперше здійснив тлумачення сфери застосування конституційної реформи 2001 року. Суть справи полягала у тому, що центральний уряд оскаржив закон регіону Марке на основі попередніх критеріїв для розподілу повноважень, а регіон стверджував, що його нещодавно отримані повноваження приймати закони з таких питань, як охорона здоров'я та госпіталізація лікарів не суперечать вимогам Основного Закону. Суд визнав нову конституційну базу, і його рішення стало орієнтиром для наступних подібних справ щодо розподілу повноважень. Водночас він також зауважив, що деякі «наскрізні» положення, такі як виключне право держави визначати основні рівні захисту основних громадянських і соціальних прав (ст. 117.2 Конституції Італії), може переважати над конституційним розподілом повноважень. Справедливо сказати, що Суд спочатку був досить обмежуючим щодо символічного виміру реформи, але водночас досить відкрито ставився до нової регіональної влади, і чітко відхилив позицію національного уряду, який продовжував поводитися так, ніби нічого особливо не змінилося.

Проте найбільш революційне рішення щодо розподілу повноважень між державою та регіонами було видано у 2003 році. 303/2003 (що викликано двопартійним зверненням кількох регіонів), Конституційний суд встановив, що коли держава вважає, що адміністративна роль у справі регіональної компетенції (і, таким чином, покладена на регіони) повинна виконуватися на державному рівні для досягнення кращих результатів, ніж ті, на які можуть розраховувати регіони, державний закон може забрати цю роль у регіонів і передати її національному уряду відповідно до принципу вертикалі субсидіарності. Проте держава зобов'язана отримати згоду зацікавлених регіонів відповідно до конституційних принципів субсидіарності та добросовісного співробітництва.

Як зазначають у своєму дослідженні Т. Гроппі та Н. Скаттоне, органи місцевого самоврядування стверджували, що положення Закону № 443 від 21 грудня 2001 року яким вносились поправки до Основного Закону, порушують статтю 117 Конституції. По-перше, закон не стосувався жодного з предметів виключної законодавчої компетенції, закріпленої за національним урядом. По-друге, закон був розроблений таким чином, щоб виключити регіони з двостороннього процесу прийняття рішень, передбаченого угодами між центральним урядом та регіонами. Іншими словами, закон не просто містив основоположні принципи, він також містив такий рівень деталізації, що порушував законодавчу незалежність регіонів. Відхиливши аргументи заявників, Конституційний Суд постановив, що національний законодавець може брати на себе і регулювати здійснення адміністративних функцій у питаннях, щодо яких регіони мають паралельні законодавчі повноваження, якщо це вимагає однакового здійснення цих адміністративних функцій, як це передбачено статтею 118 Конституції [152].

Це рішення мало величезний вплив на конституційний розподіл повноважень: з одного боку, воно перетворює жорсткий каталог повноважень на гнучкий, заснований на субсидіарності. З іншого боку, це спонукає до співпраці між державою та регіонами в деяких дуже важливих сферах, таких як реалізація великих інфраструктурних проєктів, із дедалі більшими зусиллями зближення державної та регіональної політики. Підсумовуючи вищевведені положення, які стосувались реформи децентралізацій в Італії, можемо зробити висновок про те що у питаннях адміністративних функцій вказаною реформою запроваджено в Конституції Італії принцип субсидіарності, що був імplementований із права ЄС. Тепер ці функції повинні виконуватися «найближчими до громадян» інституціями, в цьому випадку муніципалітетами, «якщо тільки вони не передані провінціям, столичним містам і регіонам або державі, відповідно до принципів субсидіарності, диференціації та пропорційності, щоб забезпечити їх рівномірне виконання» [151].

Словенія. Будучи однією з країн Східної Європи Словенія здійснила реформу публічної адміністрації з наданням публічно-сервісних повноважень органам місцевого самоврядування у кілька етапів.

Так, Ж.-Е. Лейн пропонує розглядати еволюцію публічної адміністрації у світлі кількох етапів, взаємодії суспільства та держави. Така модель притаманна, на думку вченого, більшості країн Центральної та Східної Європи, до якої належить й Словенська Республіка. Усього таких етапів три. Перший – трансформація, під час якої відбулось руйнування основ старої системи і створення нової структури, яка включає й місцеве самоврядування. Другий – консолідація, яка характеризується стабілізацією системи публічної влади, запровадженням ринкової моделі відносин у економічній сфері та участю приватного сектору у приватизаційних процесах. Третій – модернізація, під час якої відбулося врахування позитивного досвіду змін у державному секторі на прикладі інших зарубіжних країн, що передбачало й зміну ролі державних інституцій, їх реорганізацію та поступову дерегуляцію. Четвертий – адаптація як заключний етап змін публічної адміністрації, під час якого запроваджувались заходи з оцінки ефективності та результативності державного сектора, головню внаслідок виконання вимог із боку ЄС. Під час цього етапу відбувається низка змін на рівні національного законодавства у сфері адміністрування [155, с. 214].

Дещо відмінну, проте не менш актуальну модель розвитку публічного адміністрування Словенії, пропонують П. Ковач та Дж. Вірант: здобуття країною незалежності, створення адміністративно-територіального устрою та реформа місцевого самоврядування (1991); реформування місцевого самоврядування (1991–1996); реформи державного управління, пов'язані з інтеграцією до ЄС (1996–1999 та 2000–2004); подальша модернізація за допомогою конкретних політик (2003–2008); коригування для подолання економічної кризи (2008–2011) [159, с. 82].

Як бачимо, з вказаних двох різних за критерієм, але однакових за сутністю підходів до реформи публічного врядування простежуються два

ідентичних процеси: модернізація та європеїзація. Вони обидва зумовлюють та доповнюють одне одного. Особливо чітко це простежується у випадках, коли потреби словенської публічної адміністрації та зовнішні чинники зі сторони Європейського Союзу збігаються в одному місці, як-от у випадку вжиття заходів щодо реціоналізації державних витрат та усунення адміністративних бар'єрів. Національний уряд та Європейська комісія, будучи ключовими суб'єктами, що впроваджували зміни на рівні національного законодавства Словенії, здійснювали вплив одне на одного. Завдяки такій синергії вдосконалення публічного врядування відбулося швидше та позитивно вплинуло як на захист прав і свобод індивідів, так і на досягнення стратегічної цілі – вступу Словенської Республіки до Європейського Союзу [156].

Після здобуття Словенією незалежності необхідно було створити або зміцнити адміністративні структури, властиві незалежній країні. Наприкінці 1994 року була проведена реформа місцевого самоврядування, в результаті якої, відповідно до Конституції, функції місцевих громад (спочатку 147 муніципалітетів; нині їх кількість становить 211) були відокремлені від функцій державного управління. Адміністративно-правовий концепт місцевого самоврядування фактично передбачав чітке розмежування між центральними та місцевими функціями: муніципалітети наділялись повноваженнями врегулювання місцевих питань (комунальні послуги, просторове планування, медична допомога, освіта тощо), тоді як органи державної влади одержали повноваження, які вони могли реалізовувати через адміністративні райони (58 адміністративних одиниць) та інші територіальні підрозділи (наприклад, територіальні підрозділи Податкової служби) [54].

Що стосується місцевого самоврядування, то з 1993 року було скасовано систему гмін і внесено зміни до таких законів: Закон про місцеве самоврядування [56], Закон про створення муніципалітетів та визначення їхніх територій [57], Закон про фінансування муніципалітетів [55]. Ця структурна реформа була радикальним кроком у порівнянні з попередньою югославською

системою так званих об'єднаних муніципалітетів, які надавали переважну кількість державних послуг, не враховуючи при цьому існуючу систему місцевого самоврядування.

Упродовж тривалого часу відбувалися інтенсивні спроби надати регіонам як другому рівню місцевого самоврядування широкий спектр повноважень. Проте необхідної підтримки такої структурної реформи не було надано через низку причин, зокрема, через небажання передавати на рівень місцевого самоврядування повноваження які, традиційно, належали органам державної влади та традиційно знаходились в царині їх правового статусу.

Основні цілі реформи, що проводилася у період з 2000 по 2003 роки, не були визначені в окремому стратегічному документі. Ключові напрями нормативно-правового регулювання стосувалися прийняття законодавства про державну службу, оплату праці в державному секторі, публічного управління, місцевого самоврядування тощо. Наприклад, Закон «Про загальну адміністративну процедуру» був прийнятий у 1999 році, з подальшими змінами, головнo, з метою підвищення рівня ефективності процедури та надання можливостей індивідам здійснювати ефективну взаємодію під час реалізації своїх прав з органами публічної влади та органами місцевого самоврядування [59]. Прийняття цих актів дозволило позитивно оцінити розвиток державного управління у звітах Європейської комісії про прогрес кандидата на повноправне членство в ЄС.

Наслідуючи приклад інших країн-членів ЄС, прийнятий Закон про державне управління Словенії передав значну частину повноважень щодо організації державного управління від парламенту до уряду, переглянув систему управління в державному управлінні (розмежувавши політичні функції міністра і державного секретаря та найвищі посади – від генерального директора до міністра), а також врегулював статус органів у складі міністерств, надавши їм відносну автономію для технічної і політично неупередженої роботи. Поступово, але виразно, було запроваджено

децентралізацію з метою розвитку незалежних регуляторів і більш ефективного надання державних послуг.

Зауважимо, що в контексті реформи публічного управління Словенська Республіка досягла позитивних результатів за відносно короткий проміжок часу. Не в останню чергу це зумовлювалося реалізованими заходами, які спрямовувались на посилення органів місцевого самоврядування та їх публічно-сервісних повноважень. Поряд із цим в основі таких серйозних змін була концепція належного врядування її було запропоновано Європейським Союзом як невід'ємний маркер вступу Словенії до євроспільноти, що їй і вдалося здійснити вже у 2004 році.

Рівень та швидкість, з якими було прийнято законодавство про місцеве самоврядування, а також врахування його відповідності концепції належного врядування є одними із кращих з-поміж країн Центральної та Східної Європи. І очевидно, що в подальшому органи місцевого самоврядування отримають більшу кількість публічно-сервісних повноважень. Належне врядування як основна мета впроваджених змін робить ключовий акцент на процедурах врядування, до яких можуть залучатись інституції поза межами публічної влади. Це підкреслює відкритість, комунікацію, узгодженість, обґрунтованість, підзвітність адміністрації та участь зацікавлених сторін у діяльності публічної влади загалом та місцевого самоврядування зокрема.

Хорватія. Розширення правового статусу органів місцевого самоврядування Хорватії є важливим питанням яке знаходиться не лише у правовій, а й площині державної політики. З одного боку, органи місцевого самоврядування знаходяться у полі наукових дискусій та досліджень на національному рівні. З іншого проводиться оцінка ефективності цієї системи з врахуванням того, чи достатній перелік повноважень, які ці органи одержали в результаті змін, що відбувалися впродовж попередніх двох десятиліть. Організаційно-правові засади, що визначили наявність публічно-сервісних повноважень у органів місцевого самоврядування, були запроваджені із прийняттям концепції адміністративної децентралізації.

У Хорватії державні завдання та обов'язки обмежуються міським плануванням і комунальними послугами. Автономія в інших сферах публічних послуг є рідкісним явищем, і багато публічних завдань, зобов'язань і повноважень фактично перебувають у руках центральних органів влади. Існує багато дискусій щодо можливості та необхідності децентралізації повноважень органів місцевого самоврядування, але це питання залишається відкритим. З одного боку, відсутня політична воля до змін на центральному політичному рівні, а з іншого боку, відсутня політична воля на рівні місцевого самоврядування, оскільки процес більшої децентралізації означає реорганізацію системи місцевого самоврядування. Для багатьох одиниць місцевого самоврядування це означає можливість їх ліквідації та створення більших одиниць місцевого самоврядування. Більші типи одиниць можуть мати більшу інституційну спроможність через їхній розмір.

У Конституції Хорватії вказано, що держава є «унітарною і неподільною демократичною і соціальною». Хоча держава є унітарною, у Основному Законі зазначено особливості правової природи місцевого самоврядування як одного з важливих елементів який взаємодії з іншими органами публічної лади. Так, ст. 4 Конституції Хорватії декларує що «державна влада організована на основі принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, але обмежена правом на місцеве та регіональне самоврядування» [36]. Право на місцеве самоврядування реалізується через місцеві та регіональні представницькі органи, які обираються на вільних виборах, і громадяни також мають право «безпосередньо брати участь в управлінні місцевими справами через збори, референдуми та інші форми прямого прийняття рішень відповідно до закону і статуту» [36].

Муніципалітети та міста є одиницями місцевого самоврядування, а повіти – одиницями регіонального самоврядування. Крім того, повноваження обох рівнів самоврядування визначені як у корисній загальній формі, так і з досить високим ступенем деталізації (ст. 134). Отже, одиниці місцевого самоврядування (муніципалітети і міста) повинні «здійснювати справи

місцевої юрисдикції, за допомогою яких безпосередньо задовольняються потреби громадян, і зокрема, справи, пов'язані з організацією населених пунктів і житлового господарства, плануванням територій і міст, комунальним господарством, охороною дитинства, соціальним забезпеченням, первинною медичною допомогою, освітою і початковими школами, культурою, фізичною культурою і спортом, захистом прав споживачів, охороною і поліпшенням навколишнього середовища, протипожежною охороною і цивільною обороною». Одиниці регіонального самоврядування (повіти) здійснюють справи регіонального значення, і зокрема, справи, пов'язані з освітою, охороною здоров'я, територіальним і міським плануванням, економічним розвитком, дорожнім рухом і транспортною інфраструктурою, а також розвитком мережі закладів освіти, охорони здоров'я, соціальної та культурної сфер.

Аналізуючи положення Конституції Хорватії, можемо виділити три рівні місцевого самоврядування, що впливає на обсяг публічно-сервісних повноважень, якими вони наділяються. На першому рівні системи місцевого самоврядування в Хорватії, муніципалітети та міста, насамперед, відповідають за місцеве містобудування й різні місцеві комунальні послуги, якими вони керують самостійно або разом з іншою або кількома одиницями місцевого самоврядування.

Другий рівень – повіти, які в основному відповідають за державні завдання, децентралізовані від центральної державної адміністрації. Ці публічні послуги децентралізовані в такий спосіб, що за них відповідають повіти, але вони все ще контролюються центральним урядом. Крім того, центральний уряд виділяє гроші на виконання цих обов'язків. Друга роль повітів полягає в можливості перегляду рішень органів місцевого самоврядування першого рівня. Ця роль важлива для муніципалітетів або міських одиниць, особливо у сфері комунальних послуг та податків, а також у контексті затвердження рішень муніципалітету міської ради, пов'язаних із такими питаннями, як містобудування. Основна роль повітів полягає в

посередництві між центральним урядом і великою місцевою громадою, а також у підтримці повсякденного функціонування органів місцевого самоврядування першого рівня.

Субмуніципальне управління – це третій, неформальний рівень управління, оскільки у Хорватії не існує формальної публічної юрисдикції. Їх роль може бути значною, але їх вплив залежить від випадків та обставин у кожній одиниці місцевого самоврядування. Якщо якась одиниця місцевого самоврядування вважає, що позиція субмуніципальної влади повинна бути сильнішою і помітнішою, в такому випадку субмуніципальні одиниці мають більш впливову роль в управлінні місцевими громадськими завданнями, в управлінні місцевими публічними завданнями, які стосуються повсякденного життя в невеликій сублокальній громаді.

Важливу роль у наданні органам місцевого самоврядування повноважень, які вони реалізують з огляду на забезпечення прав та свобод громадян, відіграла законодавча основа, що її визначив ЄС. Одним із Законів, яким визначаються особливості надання публічних послуг є Закон про комунальні послуги. Це загальний закон, який регулює надання більшості місцевих послуг. Крім того, існують інші спеціальні закони, які регулюють інші види діяльності місцевих комунальних служб, які не були врегульовані цим законом. Слід зазначити, що Хорватія регулювала комунальні послуги за допомогою загального АКС ще в 1979 році, під час комуністичного періоду [38].

Надання комунальних послуг на місцевому рівні в Хорватії може відбуватися в різних формах, і, крім державного сектору, приватний сектор також може брати участь у їх наданні. Найбільш поширеними інституційними формами надання місцевих послуг, передбаченими Законом про комунальні послуги, є: а) місцеве комунальне підприємство, яке повністю належить одній або кільком місцевим одиницям і використовується для надання переважно економічних місцевих комунальних послуг; б) місцева комунальна установа – неприбуткова юридична особа, яка знаходиться під контролем однієї або

декількох місцевих одиниць і використовується переважно для надання неекономічних місцевих послуг; в) місцева адміністративна одиниця – місцева одиниця, що може надавати деякі місцеві комунальні послуги без створення окремої юридичної особи.

У цій ситуації публічна послуга надається через адміністративний відділ адміністративно-територіальної одиниці без створення окремої юридичної особи; концесія приватному сектору – місцеві публічні послуги можуть надаватися суб'єктами приватного сектору на основі концесійного договору; делегування надання послуг приватному сектору – є більш гнучкою формою надання місцевих публічних послуг у порівнянні з інститутом концесій. і широко використовується в місцевому самоврядуванні.

Вплив законодавства ЄС та глобальних тенденцій на місцеві публічні послуги в Хорватії відбувається через спеціальне законодавство, яке регулює конкретну послугу. Деякі з місцевих публічних послуг, які раніше вважалися комунальними послугами і регулювалися ACS, були поступово виведені з-під дії цього закону. Ці послуги все ще вважаються місцевими комунальними послугами, але тепер вони регулюються спеціальним законодавством, яке дозволяє гнучко підходити до їх надання, враховуючи вимоги конкретної місцевої комунальної послуги. Серед найважливіших – водопостачання та водовідведення, газопостачання, місцеві котельні та утримання місцевих доріг. Паралельно із цим, вплив права ЄС проявляється через загальне регулювання кількох важливих питань, таких як державні закупівлі, концесії, правила надання державної допомоги тощо.

Висновки до розділу 4

Отже, особливості правового регулювання публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, а також, тенденції вдосконалення реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень на прикладі Франції, Італії, Румунії, Словенії та Хорватії, можуть бути використані для вдосконалення

українського законодавства в частині закріплення за органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень.

Надання органам місцевого самоврядування такого виду повноважень у країнах які входять до складу Європейського Союзу, відбувалося в межах проведення відповідних реформ законодавства про місцеве самоврядування що вимагало прийняття нового законодавства або ж внесення змін у вже діючі нормативні акти. Закріплення публічно-сервісних повноважень визначено на конституційному рівні з подальшим визначенням на рівні спеціального законодавства. Подібні тенденції спостерігаються як у країнах-членах Європейського Союзу, які вже тривалий час входять до його складу (Франція, Італія), так і в тих які доєдналися нещодавно (Словенія, Румунія, Хорватія). Ці два підходи сьогодні є визначальними для країн, які мають намір стати повноцінним членом європейського співтовариства.

Формування національного законодавства, яким врегульовується надання публічних послуг в межах повноважень таких органів, відбувалося під впливом європейського законодавства у сфері місцевого самоврядування, яке має власну історію, покладається як на акти ЄС так і врахування історичних особливостей формування й розвитку інституту місцевого самоврядування у тій чи іншій країні.

Французька модель децентралізації виникла з бажання центральної влади делегувати більше відповідальності задля вдосконалення демократії та кращого розподілу багатства між усіма частинами країни. Відносини між органами місцевого самоврядування в громадах і містах та державною адміністрацією на рівні повіту ґрунтуються на принципах автономії, законності, відповідальності, співпраці та солідарності, при розв'язанні проблем всього повіту. У відносинах між органами місцевого самоврядування та повітовою радою, з одного боку, та між місцевою радою і мером, з іншого боку, відсутні відносини підпорядкування.

Ключовим принципом, який допоміг реформувати систему місцевого самоврядування Італії та наділити їх публічно-сервісними повноваженнями

став принцип субсидіарності, імplementовний з права ЄС. Центральне місце при цьому відводиться саме вказаним органам як суб'єктам, які найближче комунікують з приватною особою, що зумовлюється історичними особливостями розвитку італійської держави [177, с. 903].

Формуванню місцевого самоврядування в Румунії, Словенії та Хорватії сприяли здобуття незалежності та прагнення доєднатися до країн Європейського Союзу. Відповідні публічно-сервісні повноваження належать відповідним органам і передані їм під впливом прийняття національного законодавства та європеїзації. При цьому законотворча діяльність, яка формувала легальну основу функціонування місцевого самоврядування, охоплювала тривалий проміжок часу, що визначено існуючими тогочасними поглядами на місце й роль місцевого самоврядування, його взаємодію з виконавчою владою та передання публічно-сервісних повноважень органам місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

1. Наука адміністративного права оновлює законодавство про адміністративний статус органів місцевого самоврядування та їх повноважень завдяки парадигмі людиноцентризму що знаходить своє відображення в конституційному та адміністративному законодавстві, законодавстві про органи місцевого самоврядування, про адміністративні послуги та адміністративні процедури, у яких перевага надається саме публічно-сервісній складовій їх діяльності.

2. Під публічно-сервісними повноваженнями органів місцевого самоврядування слід розуміти окремий вид повноважень, які реалізуються органами місцевого самоврядування задля реалізації прав і свобод приватної особи, зокрема й шляхом видання сприяючого адміністративного акта в різних сферах суспільного життя.

3. Публічно-сервісні повноваження є формою вираження правовідносин, які виникають між приватною особою та органом місцевого самоврядування у зв'язку із динамічним розвитком концепту «сервісна держава», що є одним із елементів трансформації законодавства про місцеве самоврядування та відповідного процесу європеїзації українського законодавства.

4. Результат взаємодії органу місцевого самоврядування та індивіда щодо реалізації прав та свобод останнього здійснюється з додержанням принципів належного врядування, відбувається за допомогою законодавства про адміністративні послуги та адміністративну процедуру що розширює можливості вдосконалення адміністративно-правового статусу таких органів у частині наділення їх публічно-сервісними повноваженнями та реалізації концепту «сервісна держава».

5. Будучи пов'язаними категоріями, адміністративні послуги, законодавство, яким врегульовується порядок їх надання органами місцевого самоврядування та їх публічно-сервісні повноваження створюють належні

передумови для реалізації прав і свобод приватної особи на основі принципів належного врядування. Прикладом у цьому аспекті є визначення поняття «адміністративна послуга» як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону».

6. Вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування та його гармонізація із законодавством про адміністративну процедуру створюють передумови для впровадження зрозумілих алгоритмів взаємодії між органами місцевого самоврядування та індивідом. Надання можливості одержувати відповідну послугу на підставі чітких та зрозумілих правил, строків, чітко окреслених прав і обов'язків, визначений порядок комунікації з органом місцевого самоврядування у визначеному порядку, із гарантією одержання акта індивідуальної дії, та, у випадку наміру оскаржити його – права на позасудове та судове оскарження є практичним вираженням публічно-сервісного підходу на місцевому рівні.

7. Цивілізаційний підхід забезпечив дослідження сучасної ситуації яка склалась у вітчизняному адміністративному праві, коли науковці, проводячи дослідження правових явищ та категорій, використовують різноманітні методи наукового пізнання адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та його структурних елементів. З його допомогою встановлено безпосередній зв'язок розвитку публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування із закріпленим конституційним положенням про найвищу цінність людини, її життя та здоров'я, честі та гідності, які знаходяться у центрі діяльності як органів виконавчої влади, так й органів місцевого самоврядування.

8. Впровадження концепції людиноцентризму робить необхідним впровадження та розширення переліку публічно-сервісних повноважень в органах місцевого самоврядування поряд із категорією «послуги» як однієї із зовнішніх форм вираження публічно-сервісної складової діяльності держави

та її органів. За такого впливу вдосконалюється адміністративно-правовий статус органів публічної влади, розширюється сфера застосування механізму захисту прав та свобод людини, забезпечується відповідний рівень функціонування всієї системи органів публічної влади в Україні.

9. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути як власними, так і делегованими, що залежить від підстави їх виникнення. Вони можуть передбачатися законодавством про місцеве самоврядування відразу або ж за результатами реформи місцевого самоврядування. Окремі їх види передані від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування.

10. Еволюція адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування відбувається під впливом здійснюваної реформи децентралізації та внаслідок поступового розширення переліку повноважень, які визначаються із врахуванням положень Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування, законодавства у сфері місцевого самоврядування. Маючи власну компетенцію, повноваження, права та обов'язки, вони можуть бути відповідними суб'єктами адміністративних правовідносин які спрямують свою діяльність на забезпечення прав і свобод приватної особи.

11. Серед наявних у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» власні та делеговані повноваження, які спрямовують діяльність відповідного органу місцевого самоврядування саме на здійснення сервісної діяльності, не виділено окремо, проте згадуються залежно від виконуваних функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, благоустрою тощо. Варто передбачити у законодавстві публічно-сервісні повноваження окремо від інших груп повноважень.

12. Необхідно внести зміни до чинного законодавства про місцеве самоврядування, які стосуються розмежування повноважень між виконавчою гілкою влади та місцевим самоврядуванням, для зменшення ймовірності виникнення конфліктів між органами місцевого самоврядування та місцевими

органами виконавчої влади. Потребує вдосконалення й законодавство про надання адміністративних послуг у контексті посилення спроможності органів місцевого самоврядування надавати їх якісно. Одним із ключових аспектів у цьому напрямі є перегляд законодавства про адміністративний збір.

13. Принципи адміністративного права та адміністративної процедури не можуть існувати поза межами суспільних відносин, на які вони здійснюють свій вплив. Це знайшло вираження у створенні нормативного базису, який дозволяє реалізувати можливості особи шляхом одержання необхідних публічних послуг, не витрачаючи при цьому значної кількості часу, забезпечення участі приватної особи у адміністративній процедурі надання таких послуг, можливість бути повідомленою про прийняте рішення, оскаржити таке рішення, дію чи бездіяльність органу місцевого самоврядування в адміністративному та судовому порядку.

14. Категорія «добре врядування» позитивно вплинула на впровадження загальноєвропейської практики врегулювання механізму взаємодії між органами публічної влади та індивідом. Це знайшло відображення в чинному законодавстві про адміністративну процедуру, яким забезпечується можливість органу місцевого самоврядування реалізовувати свої публічно-сервісні повноваження. Забезпечення процедурної складової реалізацією особою своїх прав є вагомим досягненням вітчизняного адміністративного права та свідченням європейського поступу української держави в частині впровадження людиноцентристського підходу в діяльності органів публічної влади.

15. Наділення органів місцевого самоврядування публічно-сервісними повноваженнями у країнах, які входять до складу Європейського Союзу, здійснювалося в межах проведення відповідних реформ законодавства про місцеве самоврядування. Такі процеси визначені на конституційному рівні з подальшим закріпленням на рівні спеціального законодавства. Подібні тенденції спостерігаються як у країнах-членах Європейського Союзу, які вже тривалий час входять до його складу (Франція, Італія), так і в тих, які

доєднались порівняно недавно (Словенія, Румунія, Хорватія). Формування національного законодавства, яким врегульовується надання публічних послуг в межах повноважень таких органів, відбувалося під впливом європейського законодавства у сфері місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

I. Нормативно-правові акти. Документи

1. Верховенство права. Доповідь схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року). *Право України*. 2011. № 10. С. 168–185.
2. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p#Text> (дата звернення: 28.01.2025).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Хартія Ради Європи від 15.10.1985. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 30.01.2025).
4. Європейське врядування. Біла книга. European Ukraine. Online News. URL: <https://eukraina.com/load/eurointegration/4-1-0-113> (дата звернення: 16.07.2024).
5. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). В.М. Шаповал. Київ: Москаленко О.М. 2018. 62 с.
6. Конституція України. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 14.03.2024).
7. Постанова Верховного Суду від 15.12.2021 р. у справі № 1840/2970/18. (адміністративне провадження № К/9901/2762/19). URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>
8. Постанова Кабінету Міністрів України. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг від 04.12.2019 № 1137. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text> (дата звернення: 28.01.2025).

9. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 28.01.2025).
10. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 10.06.2024).
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад. Закон України від 29.04.2021 р. № 1427-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-20#Text> (дата звернення: 26.08.2024).
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 14.06.2024).
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру». Закон України від 10.10.2024 № 4017-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text> (дата звернення: 28.01.2025).
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі. Закон України від 29.11.2020 № 943-IX : станом на 1 січ. 2025 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-IX#Text> (дата звернення: 28.01.2025).
15. Про добровільне об'єднання територіальних громад/ Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 12.06.2024).

16. Про засади державної регіональної політики/ Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 14.06.2024).
17. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян/ Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2007 р. № 1064. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1064-2007-п#Text> (дата звернення: 26.08.2024).
18. Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, виправних робіт та суспільно корисних робіт. Наказ Міністерства юстиції України від 19.03.2013 № 474/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-13#Text> (дата звернення: 27.12.2024).
19. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 30.01.2025).
20. Про міжнародне територіальне співробітництво України. Закон України від 24.04.2024 № 3668-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20#Text> (дата звернення: 28.01.2025).
21. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 12.06.2024).
22. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг. Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text> (дата звернення: 14.06.2024).
23. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 14.06.2024).

24. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 13.06.2024).
25. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення: 12.06.2024).
26. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України» від 30.08.2023 №9559-д. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42648> (дата звернення: 26.08.2024).
27. Проект Закону України «Про адміністративний збір» №4380 від 16.11.2020. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70434 (дата звернення: 17.06.2024).
28. Проект Закону України «Про звернення громадян» від 15.03.2024 №4586-X. URL : (дата звернення: 26.08.2024).
29. Рішення Конституційного Суду України у справі 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). *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#n56>.
30. Справа «Михайлюк та Петров проти України» (Заява № 11932/02). Рішення Європейського суду з прав людини від 10.12.2009 р. *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_500#Text (дата звернення: 25.08.2024).

31. Справа «Полторацький проти України» (Заява №38812/97). Рішення Європейського суду з прав людини від 29.04.2003 р. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_838#Text (дата звернення: 25.08.2024).
32. Справа «Христов проти України» (Заява N 24465/04) : Рішення Європ. суду з прав людини від 19.02.2009 р. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_443#Text (дата звернення: 03.09.2024).
33. Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. №831. URL : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf> (дата звернення: 26.08.2024).
34. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угода Україна від 27.06.2014. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 30.01.2025).
35. Constitution of the Italian Respublic. *Senato della Repubblica*. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата звернення: 19.12.2024).
36. Constitution of the Republic of Croatia 22.12.1990 no 56/90. URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf (date of access: 12.12.2024).
37. Decision of the Constitutional Court of Republic of Slovenia. The initiative by the Slovenian Istria Citizens' Initiative for an assessment of the constitutionality and legality of Point 73, Chapter I, of the Decree on Defining Referendum Areas for the Founding of Municipalities (Official Gazette RS, No. 22/94). №. U-I-13/94. URL: <https://www.us-rs.si/en/case-law/decisions/u-i-9094>

the 888th meeting of the Ministers' Deputies. URL : [http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-](http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTMLEN.asp?fileid=17133&lang=en)

[XML2HTMLEN.asp?fileid=17133&lang=en](http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTMLEN.asp?fileid=17133&lang=en) (date of access: 21.08.2024).

46. Recommendation CM/Rec(1977)31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. The Committee of Ministers of the Council of Europe. URL : <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f> (date of access: 21.08.2024).

47. Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration / The Committee of Ministers of the Council of Europe. URL : <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site> (date of access: 21.08.2024).

48. Recommendation No. R (1981) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities. URL : https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-no-r-81-19-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-access-to-information-held-by-public-authorities (date of access: 21.08.2024).

49. Recommendation No. R (1984) 15 of the Committee of Ministers to member states relating to public liability. URL : <https://rm.coe.int/16804e3398> (date of access: 21.08.2024).

50. Recommendation No. R (1987) 16 of the Committee of Ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons. URL : <https://rm.coe.int/16804eaa5c> (date of access: 21.08.2024).

51. Recommendation № R (1980) 2 concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities, adopted by the Committee of Ministers on March 11, 1980 at 316th meeting of the Ministers' Deputies // See: Administrative Procedure and Administrative Services. Foreign experience and proposals for Ukraine / Compiled by V.P. Tymoshchuk. Kyiv: Fakt, 2003, P.469-480.

52. Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. URL: <https://rm.coe.int/09000016805db3f4> (date of access: 21.08.2024).
53. Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 URL : <https://zalec.si/wp-content/uploads/2020/04/Strategija-razvoja-lokalne-samouprave-v-Republiki-Sloveniji-do-lea-2020.pdf> (date of access: 20.11.2024).
54. Ustava Republike Slovenije. No. 33/91-I of 23.12.1991. PISRS. URL : <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=USTA1> (date of access: 12.12.2024).
55. Zakon o financiranju občin. No. 32/06 of 14.12.1994. PISRS. URL : <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO385> (date of access: 12.12.2024).
56. Zakon o lokalni samoupravi. No. 94/07 of 21.12.1993. PISRS. URL : <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (date of access: 12.12.2024).
57. Zakon o splošnem upravnem postopku. No. 24/06 of 16.09.1999. PISRS. URL : <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO1603> (date of access: 12.12.2024).
58. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. No. 108/06 of 3.10.1994. PISRS. URL : <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO357> (date of access: 12.12.2024).
59. Zakon o storitvah na notranjem trgu (ZSNT). No. 21/10 and 75/23. PISRS. URL : <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO5508> (date of access: 20.11.2024).

II. Спеціальна література

60. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративноправової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ.: Факт, 2003. 384 с.
61. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
62. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих “управлінських послуг”. *Право України*. 2002. № 6. С. 125–127.

63. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
64. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвіді пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
65. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч.: у 2 т. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
66. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
67. Адміністративне право України: Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : Олді Плюс, 2021. 656 с.
68. Багмет М.О. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Державне управління.* 2010. Т. 125, Вип. 112. С. 33–37.
69. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування. автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 48 с.
70. Батанов О.В. Деякі концептуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Публічне право.* 2015. № 2. С. 18–25.
71. Бевзенко В.М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки. *Право і безпека.* 2009. № 1. С. 6–12.
72. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний В.М. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навчальний посібник. Київ: Атіка, 2000. 304 с.

73. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
74. Відбулось засідання фахової мережі з питань адміністративних послуг. *Асоціація міст України*. URL: <https://auc.org.ua/novyna/vidbulos-zasidannya-fahovoyi-merezhi-z-pytan-administratyvnyh-poslug> (дата звернення: 21.04.2024).
75. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України : автореф. дис... д-ра. юрид. наук. Ірпінь, 2020. 40 с.
76. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184.
77. Горбова Г.О. Принципи адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Ч. 2. Т. 2. С. 94–97.
78. Гук Б.М. Адміністративні послуги органів публічної влади України: поняття, зміст. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 117–121.
79. Дрозд О.Ю. Поняття та ознаки сервісної функції державної митної політики. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С. 246–250.
80. Економічна правда. Втрата мільярдів гривень щороку, або Хто блокує закон про адміністративний збір? *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2024/07/11/716538/> (дата звернення: 27.08.2024).
81. Євтушенко О.Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія*. 2010. Вип. 122. № 109. С. 32–37
82. Єзеров А., Батан Ю. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2016. № 2. С. 109–116.
83. Журавель В.Я. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 227 с.

84. Задихайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 379–384.
85. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ: наук. розробка / [авт. кол.: І.В. Козюра, А.О. Краснейчук та ін.]. Київ: НАДУ, 2012. 60 с.
86. Казанчан А.А. Правозастосувальна діяльність органів місцевого самоврядування: питання теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 22 с.
87. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 24 с.
88. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 220 с.
89. Кириченко Ю.М.. Особливості надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2020. Т. 2, № 2. С. 151–156.
90. Ковбас І.В. Коваль В.О. Поняття, ознаки та сутність адміністративних послуг в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2023. Випуск 29. С. 236–243.
91. Ковбас І.В., Боднар С.Б. Деякі проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. №20 (4). С. 52–55.
92. Козюбра М.І. Верховенство права: українські реалії та перспективи. *Право України*. 2010. № 3. С. 6–18.
93. Коліушко І.Б., Тимошук В.П. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. *Право України*. 2001. № 5. С. 30–34.
94. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.
95. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.

96. Коломоєць Т. О., Баранчик П. О. Принципи адміністративного права : монографія. Запоріжжя : Сору Art, 2012. 203 с.
97. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
98. Колпаков В.К., Ковбас І.В., Крайній П.І. Європейські принципи місцевого самоврядування та проблеми їх законодавчого закріплення в Україні. *Вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2020. № 60. С. 113–118.
99. Кравченко В.В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. *Вісник Центральної виборчої комісії.* № 2 (12). Червень. 2008. С. 38–41.
100. Кун Т. Структура наукових революцій. Київ : Port-Royal, 2001. 228 с.
101. Луцик А.М. Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 192 с.
102. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : ООО Модель всесвіту, 2001. 224 с.
103. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Харків, 1998. 17 с.
104. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.
105. Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України. *Публічне право.* 2012. № 3 (7). С. 51–60.
106. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
107. Мордвінов О. Г, Ляшенко О.Г. Адміністративні послуги органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Держава та регіони.* 2007. № 2. С. 60–65.

108. Оболенський О. Ю., Горбатюк В. І. Адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. С. 2–8.
109. Опанасенко В. Методологія цивілізаційного підходу в дослідженні тіньової економіки. *Стратегія економічного розвитку України*. 2013. № 32. С. 253–259.
110. Осадчук С. С. Застосування принципів права у правотворчому та правозастосовному процесах. *Наше право*. 2012. № 3. Ч.3. С. 32–37.
111. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.
112. Пацурківський П. С., Гаврилюк Р.О. Алгебра верховенства права, або Буттєвий устрій людського світу. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2017. Т. 200. С. 3–10.
113. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 99–104.
114. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права : монографія за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. Київ : Логос, 2014. 237 с.
115. Рабінович П. Верховенство права: доктринальні інтерпретації в Україні *Право України*. 2013. № 9. С. 162–175.
116. Соловійова О.М. Цифровізація адміністративної процедури як тренд розвитку сучасного суспільства. Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (27 червня 2022 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків : Друкарня Мадрид, 2022. 391 с.
117. Теремецький В.І. Соціальне спрямування податкових правовідносин – новий орієнтир податкової політики держави. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія «Право». 2011. Вип. 17. С. 170–173.

118. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. Київ: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
119. Торохтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 20 с.
120. Трояновський В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії у державах Європи. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 2. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf
121. Федорук Н.С. Публічно-правові ознаки сучасного адміністративного права України з позицій людиноцентризму. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 92. С. 248–254.
122. Федущак-Паславська Г.М. Філософські, методологічні та психологічні проблеми права. *Матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф.* (Київ, 11 листоп. 2017 р.) / [редкол.: В. В. Чернеї, М. В. Костицький, С. Д. Гусарев та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 488 с.
123. Харитонов Є.О. Цивілізаційний підхід у дослідженні приватного права як європейського концепту. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 19. С. 6–12.
124. Центр політико-правових реформ. Стратегія реформи Адміністративні послуги та їх цифровізація «Україна після перемоги» Бачення України 2030. URL : <file:///C:/Users/%D0%BF%D0%BA/Downloads/UA-Strategy-Administrative-Services-.pdf>.
125. Цибульник Н.Ю. Принципи адміністративно-правового регулювання сектору безпеки держави. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 182–186.
126. Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. 512 с.
127. Шарая А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 460 с.

128. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 417 с.
129. Школик А.М. Види учасників адміністративного провадження. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 144–162. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291705>.
130. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: в пошуку оптимального формату. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2022. №60. С. 34–38.
131. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування Румунії: загальний нарис. *Академічні візії*. 2025. (43). С. 1–8.
132. Штефюк О.О. До дискусії про публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи*. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини (м. Харків, 4 грудня 2022 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 130–134.
133. Штефюк О.О. Правова природа публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. *Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні*. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (15 грудня 2022 року): ел. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; О. Лотюк; П. Діхтієвський; В. Пашинський; А. Матат. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. С. 150–152.
134. Штефюк О.О. Нормативно-правове закріплення публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. *Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи*. Збірник тез доповідей та повідомлень за

матеріалами круглого столу (м. Харків, 17 березня 2023 р.). Харків. НЮУ ім. Ярослава Мудрого. 2023. С. 216–219.

135. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування як невід’ємна складова захисту прав людини публічною адміністрацією. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах: Матеріали VI Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 9 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 267–271.*

136. Штефюк О.О. Правові принципи реалізації публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування. *Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (22 лютого 2024 року): електр. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; П. Діхтієвський; Т. Коломоець; А. Мамула; В. Мушенюк; В. Пашинський;. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. С. 381–384.*

137. Юхимюк О. М. Особливості викладу принципів права у національному законодавстві. *Науковий вісник Херсонського державного університету. 2013. Вип. 6. Т. 1. С. 12–15.*

138. Як закон про адмінзбір (4380) допоможе громадам і державі в умовах війни? *Центр політико-правових реформ*. URL : <https://pravo.org.ua/strong-vidbulasya-preskonferentsiya-yak-zakon-pro-adminzbir-4380-dopomozhe-gromadam-i-derzhavi-v-umovah-vijny-strong/> (дата звернення: 17.06.2024).

139. Bassanini F. Overview of Administrative Reform and Implementation in Italy: Organization, Personnel, Procedures and Delivery of Public Services. *International Journal of Public Administration*. Volume 23. Issue 2 & 3 2000. P. 229–252.

140. Bovaird T. Public Private Partnership: From Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Science*. 2004. Vol. 70. No. 2. P. 199 – 215.

141. Bin R. I criteri di individuazione delle materie. *Le Regioni*. 2006. (5). P. 889–902.

142. Börzel T., Risse Th. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*. Vol. 4. 2000. No. 15. 24 p. URL : <https://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
143. Cambridge Dictionary. English Dictionary, Translations & Thesaurus. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/service?q=Service> (date of access: 16.03.2024).
144. Cătălin-Silviu Săraru. Regulation of Public Services in the Administrative Code of Romania: Challenges and Limitations. *Access to Justice in Eastern Europe*. 1 (18). 2023. P. 69-83. URL : <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-6.1-a000110>
145. Cohen-Cole, J. The Open Mind: Cold War Politics and the Sciences of Human Nature. University of Chicago Press. 2016. 405 p.
146. Corneliu Manda, Cezar C. Manda, Dreptul colectivităților locale, 4th edition revised and expanded. *Universul juridic*. Bucharest. 2008. 75 p.
147. Daemen H, Schaap L. Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe. Delft : Eburon. 2000. P.129–144.
148. Dicey A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution / ed. R. E. Michener. Indianapolis, 1982. 577 p.
149. Fabbrini S., Brunazzo M. Federalizing Italy: The convergent effects of Europeanization and Domestic Mobilization. *Regional and Federal Studies*. 13(1) 2003. P. 100–120.
150. Focșăneanu D., Șuța C., Tatu C., Popescu M. Serviciile publice. Considerații asupra legislației și practicii comunitare în domeniu, în contextul elaborării proiectului codului administrati. *Revista Transilvană de Științe Administrative*. 1(28). 2011. p. 31–39.
151. Grossi G., Reichard C. Municipal Corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*. Vol. 10. 2008. No. 5. P. 597–617.
152. Groppi T., Scattone N. Italy: The Subsidiarity Principle. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 4, Issue 1, January 2006, Pages 131–137. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/moi056>

153. Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia (Rencontres Europeennes) by Stephane De la Rosa (Editor), Didier Lhomme (Editor), Anna Maria Musa (Editor). Editions juridiques Bruylant. 2016. 484 p.
154. Jamet S. Meeting the Challenges of Decentralisation in France. *OECD Economics Department Working Papers*. No. 571. 2007. 29 p. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/127050885680>
155. Jan-Erik Lane. The Public Sector: Concepts, Models and Approaches. SAGE Publications, 1995. 336 p.
156. Jorge Martinez-Vazquez, Santiago Lago-Peñas, Agnese Sacchi. The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. *Journal of Economic Surveys*, Wiley Blackwell. Vol. 31(4). 2017. P. 1095–1129.
157. Klaric Mirco. Local Government in Croatia–Continuity and Change. *US-China Law Review*. 2021. Vol. 18. №. 3. P. 122–133 (122) URL : <https://doi.org/10.17265/1548-6605/2021.03.002>
158. Kettl D.F. The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. №. 6. P. 488 – 497. URL: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00112>
159. Kovač P., Virant G. Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011. Development of the Slovene Public Administration 1991–2011. Ljubljana, 2011. 269 p.
160. Kovač. P. The Public Administration Reform Agenda in Slovenia. *Croatian and comparative public administration*. 2011. 11 (3). p. 627–650.
161. Ladrech R. «Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France». *Journal of Common Market Studies*. 1994. 32(1). P. 69–88.
162. Loughlin J. Subnational Democracy in the European Union: challenges and opportunities. Oxford, Oxford University Press. 2004. 363 p.
163. Profiroiu M., Tudorel A., Dincă D., Carp R. Reforma administrației publice în contextul integrării europene. The European Institute in Romania. Impact studies III. Studiul nr. 3. Bucharest. 2006. 142 p.

164. Matei L. Romanian public management reform: theoretical and empirical studies: vol. 1, administration and public services. (Socio-Economics Series). Bucharest : The Economica Publ. House. 2009. 314 p.
165. Matei L. Current and Future Developments of Public Services in Romania. Reforms of Public Services. FES. Ed. Smyerokaz 2000. Zagreb. P. 53–65.
166. Masterman M. The Nature of a Paradigm. Criticism and the Growth of Knowledge. Cambridge. 1970. P. 59–89.
167. Michele, Yohanes Balthasar Reny Wittermans Un. Constitution & Decentralized Government System in France. *Focus Journal Law Review* Vol. 3 No. 2 Nov 2023. P. 48–59.
168. Marcou, G., Wollman, H. Europe. Decentralization and Local Democracy in the World: first global report by United cities and local government. Barcelona. Spain: United cities and local government, 2011. P.129. URL : www.cities-localgovernments.org (date of access: 25.11.2024).
169. Nurcholis Hanif. Theory and Practice of Regional Government and Autonomy. Jakarta: Grasindo Publisher. 2007.
170. Olsen J. European challenges to the nation state. *Political institutions and public policy*. Berlin: Springer, 1997. P. 157–188.
171. Panara C. The Sub-national Dimension of the EU – A Study of Multilevel Governance. Cham. Springer, 2015. 191 p.
172. Pevcin P., Rakar I. Local Public Services in Slovenia. *Croatian and comparative public administration*. 2015. 15(3) P. 697–714.
173. Popescu I. Local Government Autonomy In The Domestic Regulation And In The European Charter Of Local Autonomy. *Management Strategies Journal*, Constantin Brancoveanu University. 2017. Vol. 35 (1). P. 47–55.
174. Poupeau F.M. Everything must change in order to stay as it is. The impossible decentralization of the electricity sector in France. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. Vol 120. March 2020. URL : <https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.109597>
175. Risse T. European Institutions and Identity Change: What Have We Learned? eds. Richard Herrmann, Marilynn Brewer, and Thomas Risse (eds.), *Identities in*

- Europe and the Institutions of the European Union. 2003. 29 p. URL: https://userpage.fu-berlin.de/atasp/texte/030730_europeaninstandidentity_rev.pdf
176. Redazione. Cos'è e a che punto è la riforma del federalismo fiscal. *Openpolis*. URL : <https://www.openpolis.it/parole/cose-e-a-che-punto-e-la-riforma-del-federalismo-fiscale/> (дата звернення: 19.12.2024).
177. Renaudie O. Collectivités territoriales et compétences en santé publique : sortir de l'ambiguïté? *Revue française d'administration publique*. 2020. №176. P. 901–912.
178. Suditu B., Nae M., Negut S., Gheorghilas A. Responsibilities and Limits of Local Government Actions against Users of Public Services of Planning and Sustainable Territoria Development in Romania. *Amfiteatru Economic Journal. The Bucharest University of Economic Studies*. 2014. Vol. 16. Iss. 35. P. 154–170.
179. Tom Bingham. *The Rule of Law*. Penguin Group. London, 2010. 215 p.
180. Vandelli L. Local government in the member states of the European Union [Texto impreso] : a comparative legal perspective / Angel-Manuel Moreno (editor). 1ª ed. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. P. 339–364.

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

**Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати
дисертації:**

***Наукові праці у виданнях, включених до переліку наукових фахових
видань України:***

1. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: в пошуку оптимального формату. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2022. №60. С. 34–38.
2. Ковбас І.В., Штефюк О.О. Сервісні повноваження органів місцевого самоврядування: поняття та основні принципи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції* № 2. 2023. С. 110–115. (Особистий внесок: Штефюк О.О. збирав, обробляв, упорядковував первинну інформацію яка стосується об'єкта наукового дослідження – сервісних повноважень органів місцевого самоврядування, аналізував інформацію, яка стосується понятійно-категорійного апарату, формулював висновки за результатами дослідження; Ковбас І.В. здійснив аналіз законодавства у сфері місцевого самоврядування, їх повноважень та видів).
3. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування Румунії: загальний нарис. *Академічні візії*. 2025. (43). С. 1–8.

Наукові правці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Штефюк О.О. До дискусії про публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи*. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному

дню прав людини (м. Харків, 4 грудня 2022 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 130–134.

5. Штефюк О.О. Правова природа публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. *Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні*. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (15 грудня 2022 року): ел. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; О. Лотюк; П. Діхтієвський; В. Пашинський; А. Матат. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. С. 150–152.

6. Штефюк О.О. Нормативно-правове закріплення публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. *Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи*. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу (м. Харків, 17 березня 2023 р.). Харків. НЮУ ім. Ярослава Мудрого. 2023. С. 216–219.

7. Штефюк О.О. Правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Еволюція доктрини адміністративного права в Україні*. Збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу присвяченого 30-ти річчю Національної академії правових наук України (м. Харків, 19 травня 2023 р.). Харків. НЮУ ім. Ярослава Мудрого. 2023. С. 155–158.

8. Штефюк О.О. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування як невід’ємна складова захисту прав людини публічною адміністрацією. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах: Матеріали VI Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 9 червня 2023 р.* Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 267–271.

9. Штефюк О.О. Правові принципи реалізації публічно-сервісних повноважень органами місцевого самоврядування. *Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (22 лютого 2024

року): електр. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко; П. Діхтієвський; Т. Коломоець; А. Мамула; В. Мушенюк; В. Пашинський;. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. С. 381–384.

10. Штефюк О.О. Судовий захист прав, свобод, інтересів особи під час дії воєнного стану. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах*. Матеріали VII Міжнародного правничого форуму, 28 травня 2024 р., м. Чернівці/ Уклад. І.В. Ковбас, І.І. Бабін, О.І. Ющик, І.Ж. Торончук, П.І. Крайній. Чернівці : Технодрук, 2024. С. 300–303.

11. Штефюк О.О. Принципи адміністративної процедури як основа реалізації публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму (25 вересня 2024 р.). – Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 131–138.

12. Штефюк О.О. Особливості публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування Румунії. *Молодіжна наука заради миру та розвитку*. Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (12-14 грудня 2024 року, м. Чернівці). Чернівці : Чернівецьк. нац. ун-т. ім. Ю. Федьковича. С. 167–171.

13. Солодан К.В., Штефюк О.О. Особливості надання електронних адміністративних послуг. *Публічна влада в умовах режиму воєнного стану: виклики, рішення, європейський вектор*. Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (10 квітня 2025 року): електр. збірник / Ред. кол.: О. Васильченко, П. Діхтієвський, Т. Дідич, О. Банчук, Т. Коломоець, І. Гаєвський, Р. Усенко, В. Пашинський, Г. Дубов, В. Яцуба; за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Петра Діхтієвського. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2025. С. 52–54. (Особистий внесок: Штефюк О.О. збирав, обробляв, упорядковував первинну інформацію яка стосується об'єкта наукового дослідження – електронних адміністративних послуг, аналізував інформацію, формулював

висновки; Солодан К.В. здійснила аналіз теоретичного та правозастосовного матеріалу щодо особливостей адміністративної процедури надання електронних адміністративних послуг).

Наукові праці які додатково відображають наукові результати дисертації

14. Shtefiuck O. Peculiarities of the legal regulation of public-service powers of local self-government bodies in the European Union member states. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2025. №2. P. 160–168. ISSN 1339-7915.

ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Круглий стіл, присвячений Міжнародному дню прав людини, Харків (Україна), 4 грудня 2022 р.; форма участі – заочна.
2. Міжнародна науково-практична конференція «Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні», Київ (Україна), 15 грудня 2022 р.; форма участі – заочна.
3. Круглий стіл «Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи», Харків (Україна), 17 березня 2023 р.; форма участі – заочна.
4. Круглий стіл «Еволюція доктрини адміністративного права в Україні. Присвячений 30-ти річчю Національної академії правових наук», Харків (Україна), 19 травня 2023 р.; форма участі – заочна.
5. VI Міжнародний правничий форум «Права людини та публічне врядування в сучасних умовах», Чернівці–Львів–Торунь, 9 червня 2023 р.; форма участі – очна.
6. Міжнародна науково-практична конференція «Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду», Київ (Україна), 22 лютого 2024 р.; форма участі – заочна.
7. VII Міжнародний правничий форум «Права людини та публічне врядування в сучасних умовах», Чернівці, 28 травня 2024 р.; форма участі – очна.

8. VIII Харківський міжнародний юридичний форум. Панельна дискусія «Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні», Харків, 25 вересня 2024 р.; форма участі – заочна.
9. III Міжнародна науково-практична конференція «Молодіжна наука заради миру та розвитку», Чернівці (Україна), 12-14 грудня 2024 р.; форма участі – заочна.
10. II Міжнародна науково-практична конференція «Публічна влада в умовах режиму воєнного стану», Київ, 10 квітня 2025 р.; форма участі – заочна.