**АНОТАЦІЯ**

*Ковальчук Ю.М.* Адміністративно-правове забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Донецький державний університет внутрішніх справ, Маріуполь, 2021.

Дисертаційне дослідження присвячене визначенню сутності і особливостей адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, шляхом виявлення проблем досліджуваного інституту, а також вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності його адміністративно-правового регулювання. Обґрунтовано віднесення виконавчих органів місцевих рад в Україні до базового рівня виконавчих органів міських, селищних та сільських рад.

Досліджено історико-правові засади розвитку законодавства з регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на території України.

На підставі їх вивчення, а також праць науковців щодо характеристики періодів історичних процесів з розвитку місцевого самоврядування, запропоновано авторську періодизацію етапів становлення місцевого самоврядування та його виконавчих органів на теренах України.

Проведено аналіз теоретико-правових основ діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, досліджено систему ознак виконавчих органів місцевих рад віднесених до базового рівня, виділено основні з них, що визначають їх адміністративно-правову природу.

Відповідно, виокремлено та проаналізовано сутність таких родових понять в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні як «громада», «адміністративно-територіальна одиниця» та «базовий рівень адміністративно-територіального устрою» в Україні, проаналізовано їх співвідношення та розмежування.

Встановлена актуальність усунення прогалин та колізій понять «громада», «територіальна громада», «адміністративно-територіальна одиниця» та «рівні адміністративно-територіального устрою» в Україні й необхідність розробки відповідних проектів і внесення доповнень до Проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Зокрема, доведена необхідність уніфікації даних понять на рівні Конституції України, приведення у відповідність норм Законів України, прийнятих в процесі децентралізації в Україні та визначення статусу виконавчих органів місцевих рад всіх рівнів (регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного).

На підставі вивчення підходів науковців щодо визначення поняття виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні зроблено висновок, що ця категорія є досить складним феноменом, яку можна розглядати через призму її впливу на відповідну громаду, систему повноважень і фінансових ресурсів, з урахуванням місцевих особливостей різного характеру. При цьому зазначаємо, що наразі його нормативне розуміння у сучасній українській юриспруденції відсутнє, тому

З урахуванням наявних у законотворчій практиці проектів Законів запропоновано авторське поняття виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Проаналізовано систему функцій, які притаманні виконавчим органам місцевих рад на базовому рівні в Україні, здійснено їх класифікацію та сформовано відповідні пропозиції щодо удосконалення функціонального аспект адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні. Науково обґрунтовано та запропоновано систему функцій виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, що включатиме увесь спектр напрямків впливу на суспільні відносини. В цьому разі функціональний набір кожної громади може бути розширений, звужений або удосконалений з урахуванням їх специфіки.

Обґрунтовано, що функції виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні розкриваються через систему повноважень, які вони здійснюють відповідно до чинного законодавства.

Досліджено систему адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. З урахуванням положень чинного законодавства, а саме: відповідних положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зроблено висновок про необхідність прийняття Проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» за умови його змін та доповнень та наявності висновку Конституційного Суду України щодо конституційності.

Окреслено проблематику форм та методів діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, обґрунтовано вибір відповідних форм та методів діяльності вказаних органів. Визначено характерні риси форм та методів діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні та надано їх класифікацію.

Акцентовано увагу, що розвиток інформаційного суспільства впливає на появу нових форм та методів діяльності органів публічної влади, серед яких виявлено та деталізовано таку форму діяльності як діджиталізація. Проаналізовано основні етапи її впровадження в діяльність виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в України. Спрогнозовано подальший розвиток цієї форми діяльності в різних її сферах та проявах (особливо в умовах пандемії). Запропоновано розуміння категорії діджиталізація як форми та методу діяльності виконавчих органів місцевих рад всіх рівнів.

Надано характеристику системи повноважень та порядку організації роботи виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні.

Виокремлено принципи на яких базується система повноважень виконавчих органів місцевих рад базового рівня.

Досліджено особливості запровадження інституту старости в Україні, проаналізовано систему функцій, повноважень та порядку організації роботи старост на рівні територіальних громад. Виявлено недоліки у механізмах призначення та відкликання старости; створенні старостинських округів. На основі аналізу стану адміністративно-правового регулювання інституту старости в Україні запропоновано внесення змін та доповнень у чинне законодавство, додавши до ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» частину 7 та викласти її у такій редакції: «на період відпустки (або тривалого часу під час якого староста не може виконувати свої повноваження за станом здоров’я) відповідна рада має призначати особу, яка виконуватиме відповідні повноваження».

На підставі аналізу зарубіжного досвіду сформульовано сучасні моделі організації діяльності виконавчих органів місцевих рад провідних держав Європи та світу. Визначено модель організації діяльності виконавчих органів місцевих рад нашої держави, і на підставі порівняльно-правового аналізу зроблено висновок про пріоритетність запозичення досвіду побудови системи органів місцевого самоврядування ї їх виконавчих органів країн Франції, Польщі та Німеччини, та інших зарубіжних країн з послідовною імплементацією стандартів Європейського Союзу у цій сфері.

Встановлено проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні та запропоновано шляхи їх подолання.

Доведено, що адміністративно-правове регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні потребує вдосконалення. Запропоновано підвищити роль та посилити участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого значення.

Виявлено прогалини в адмініструванні процесів діджиталізації, а саме цифрової трансформації сільських територій, в адміністративно-правових процедурах надання інтернет субвенцій з державного бюджету України для підвищення доступності широкосмугового доступу до Інтернету.

Актуалізовано звернути увагу на політику підготовки та перепідготовки посадових осіб виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. Виявлено потребу реформування системи підготовки, стажування та підвищення кваліфікації кадрів виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Зроблено пропозицію щодо необхідності уніфікації законодавства в частині широкого впровадження аутсорсингу як інструменту виконання функцій та завдань в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Запропоновано шляхи реформування системи надання публічних послуг на рівні територіальних громад базового рівня в Україні в напрямку максимального використання можливостей інформаційного суспільства щодо надання відповідних послуг.

Обґрунтовано доцільність комплексної розробки та прийняття Кодексу місцевого самоврядування в Україні шляхом кодифікації існуючих нормативно-правових актів та включення положень проектованого законодавства, якими мають бути врегульовані відносини місцевого самоврядування, у тому числі діяльності виконавчих органів місцевих рад.

Доведено необхідність звершення роботи над розробкою Адміністративно-процедурного кодексу України, який має стати основою процедурно-процесуальної діяльності виконавчих органів місцевих рад всіх рівнів.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, базовий рівень, виконавчі органи місцевих рад, територіальна громада, об’єднання територіальних громад, адміністративно-територіальний устрій, діджиталізація.

**SUMMARY**

Kovalchuk Yu.M. Administrative and legal support for the activities of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 "Law". - Donetsk State University of Internal Affairs, Mariupol, 2021.

The dissertation research is devoted to definition of essence and features of administrative and legal maintenance of the organization and activity of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine, by revealing problems of researched institute, and also working out of offers on increase of efficiency of its administrative and legal regulation. The classification of executive bodies of local councils in Ukraine to the basic level of executive bodies of local, town and village councils is substantiated.

The historical and legal bases of development of the legislation on regulation of activity of executive bodies of local councils in the territory of Ukraine are investigated.

Based on their study, as well as the work of scientists on the characteristics of the periods of historical processes for the development of local government, the author's periodization of the stages of formation of local government and its executive bodies in Ukraine is proposed.

The analysis of theoretical and legal bases of activity of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine is carried out, the system of signs of executive bodies of local councils carried to the basic level is investigated, the basic of them are allocated, which define their administrative and legal nature.

Accordingly, the essence of such generic concepts in the activities of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine as "society", "administrative-territorial unit" and "basic level of administrative-territorial organization" in Ukraine are highlighted and analyzed, their ratio and differentiation are analyzed.

The urgency of eliminating gaps and conflicts of the concepts "society", "territorial community", "administrative-territorial unit" and "levels of administrative-territorial organization" in Ukraine and the need to develop appropriate projects and amend to the "Draft Law on Amendments to Constitution of Ukraine (on decentralization of power)". In particular, the need to unify these concepts at the level of the Constitution of Ukraine, bring in line with the laws of Ukraine adopted in the process of decentralization in Ukraine and determine the status of executive bodies of local councils at all levels (regional, subregional, basic and auxiliary).

Based on the study of scholars' approaches to defining the concept of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine, it is concluded that this category is a rather complex phenomenon that can be considered through the prism of its impact on the community, system of powers and financial resources.. At the same time we note that now its normative understanding in modern Ukrainian jurisprudence is absent, therefore taking into account the draft laws available in legislative practice, the author's concept of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine is proposed.

The system of functions inherent in the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine is analyzed, their classification is carried out and appropriate proposals are made to improve the functional aspect of administrative and legal support of the executive bodies of local councils of the basic level in Ukraine. The system of functions of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine which will include all range of directions of influence on public relations is scientifically substantiated and offered. In this case, the functional set of each community can be expanded, narrowed or improved according to their specifics.

It is substantiated that the functions of the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine are disclosed through the system of powers that they exercise in accordance with current legislation.

The system of administrative and legal regulation of the activity of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine is studied. Taking into account the provisions of current legislation, namely: the relevant provisions of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" it was concluded that the draft Law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power)" should be amended with the terms of presence of the conclusion of the Constitutional Court of Ukraine on constitutionality.

The problems of forms and methods of activity of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine are defined; the choice of the corresponding forms and methods of activity of the specified bodies is substantiated. The characteristic features of the forms and methods of activity of the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine are determined and their classification is provided.

Emphasis is placed on the fact that the development of the information society influences the emergence of new forms and methods of activity of public authorities, among which such a form of activity as digitalization has been discovered and detailed. The main stages of its implementation in the activities of the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine are analyzed. Further development of this form of activity in its various spheres and manifestations (especially in the conditions of a pandemic) is forecasted. An understanding of the category of digitalization as a form and method of activity of executive bodies of local councils of all levels is proposed.

The systems of powers and the order of the organization of work of executive bodies of local councils of basic level in Ukraine are characterized.

The principles on which the system of powers of executive bodies of local councils of basic level is based are allocated.

The peculiarities of the introduction of the institute of elders in Ukraine are studied; the system of functions, powers and the order of the organization of work of elders at the level of territorial communities are analyzed. Deficiencies in the mechanisms of appointment and recall of prefect were identified; creation of prefect districts. Based on the analysis of the state of administrative and legal regulation of the Institute of Prefect in Ukraine, amendments and additions to existing legislation by adding to Art. 54-1 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" Part 7 and put it in such an edition: "For a period of vacation (or long time during which the Prefect can´t perform its powers for health) the relevant Council should appoint a person, which is performed by appropriate authority".

On the basis of the analysis of foreign experience modern models of the organization of activity of executive bodies of local councils of the leading states of Europe and the world are formulated. The model of organization of executive bodies of local councils of our state is defined, and on the basis of the comparative legal analysis the conclusion on priority of borrowing of experience of construction of system of local governments and their executive bodies of the countries of France, Poland and Germany, and other foreign countries with consistent implementation of European Union standards is made in this area.

Problems of administrative and legal regulation of activity of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine are established and ways of their overcoming are offered.

It is proved that the administrative and legal regulation of the activities of the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine needs to be improved. It is proposed to increase the role and strengthen the participation of civil society institutions in addressing issues of local importance.

Gaps have been identified in the administration of digitalization processes, namely the digital transformation of village areas, in the administrative and legal procedures for providing Internet subventions from the state budget of Ukraine to increase the availability of broadband Internet access.

It is updated to pay attention to the policy of training and retraining of officials of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine. The need to reform the system of training, internships and advanced training of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine has been identified.

A proposal was made on the need to unify the legislation in terms of the widespread introduction of outsourcing as a tool for performing the functions and tasks in the activities of the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine.

Ways to reform the system of public services at the level of territorial communities of the basic level in Ukraine in the direction of maximizing the opportunities of the information society to provide relevant services are proposed.

The expediency of comprehensive development and adoption of the Code of Local Self-Government in Ukraine by codification of existing regulations and inclusion of provisions of the projected legislation, which should regulate the relations of local self-government, including the activities of executive bodies of local councils, is substantiated.

The need to work on the development of the Administrative Procedure Code of Ukraine, which should become the basis of procedural activities of the executive bodies of local councils at all levels, has been proven.

**Keywords:** administrative and legal support, basic level, executive bodies of local councils, territorial community, association of territorial communities, administrative-territorial structure, digitalization.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

***Статті у наукових фахових виданнях:***

1. Ковальчук Ю.М. Щодо поняття об’єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2017. №29. Том 1. С.87-90.
2. Ковальчук Ю.М. Нормативно-правова основа діяльності виконавчих органів місцевих рад базового рівня. *Наукові записки Серія: Право.* Випуск 6. 2019. С.101-106
3. Ковальчук Ю.М. Діджиталізація як елемент ефективної діяльності місцевих рад базового рівня. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2020. № 4 (70). Том 2. С. 36-40.
4. Ковальчук Ю.М. Досвід зарубіжних країн регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 27-32.

***Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:***

1. Kovalchuk Yu.M (2020). **THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF THE HEADMAN IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AT THE BASIC LEVEL: PROBLEMATIC ISSUES AND WAYS TO IMPROVE….**

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Ковальчук Ю.М. Етапи добровільного об’єднання територіальних громад в процесі формування базового рівня адміністративно-територіального устрою України. *Актуальні проблеми національного законодавства*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 18 квітня 2017 р.). Кропивницький, Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка. С. 133 – 136.
2. Ковальчук Ю.М. Поняття базового рівня адміністративно-територіального устрою України. *Сучасне правотворення: питання теорії та практик:* збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 1-2 червня 2018 р.) Дніпро. ГО «Правовий світ». С.65-68
3. Ковальчук Ю.М. Досвід зарубіжних країнах регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад. *Актуальні проблеми національного законодавства:* збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Кропивницький, 17 квітня 2020 р.). Кропивницький, Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка. С. 115 – 119.
4. Ковальчук Ю.М. Діджиталізація в діяльності місцевих рад як форма забезпечення безпеки інтересів громад. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики:* збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами ІX Міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 15-16 квітня 2021 р.)

**ЗМІСТ**

**ВСТУП 15**

**РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ 29**

1.1. Історико-правові засади розвитку законодавства з регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на території України 29

1.2. Поняття, функції та система виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні 48

1.3. Система адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні 74

**Висновки до Розділу 89**

**РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД ТА ІНСТИТУТУ СТАРОСТ НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ 95**

2.1.Форми та методи діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні 95

2.2.Повноваження та організація роботи виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні 114

2.3. Інститут старост в системі виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні 134

**Висновки до Розділу 2 145**

**РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ 148**

3.1. Досвід регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в зарубіжних країн 148

3.2.Шляхи вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні 166

**Висновки до Розділу 3 186**

ВИСНОВКИ……………………………………….……………………………191

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……………………………………...201

ДОДАТКИ 223

**ВСТУП**

**Обґрунтування вибору теми дослідження**.Реформуваннямоделі місцевого самоврядування сьогодні виступає важливим напрямком реалізації державної політики та розбудови системи територіальних громад нової формації. Успішне завершення вказаної реформи стане суттєвим кроком на шляху демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, реалізації принципу народного суверенітету. В Україні закладено нормативно-правові засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність виконавчих органів місцевих рад.

Разом з тим, у ході реалізації реформи децентралізації виявилися проблеми повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування на всіх рівнях, у тому числі з причини недосконалості чинного законодавства. До того ж, відмічається криза конституційного процесу внесення відповідних змін до Конституції України, а також прийняття законів, необхідних для завершення процесів децентралізації. Функціонування виконавчих органів місцевих рад у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку і самореалізації людини, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг, і особливо ця тенденція притаманна базовому рівню, - для міських, селищних та сільських рад. Вирішення проблем правового регулювання децентралізації допоможе сформувати юридичну основу для подолання глибинних кризових явищ у соціально-економічній, суспільно-політичній та інших сферах життєдіяльності сільських територій, мінімізувати негативні наслідки процесу урбанізації та зменшення кількості сільського населення, низької зайнятості та неналежного рівня доступності до освіти і охорони здоров’я.

Враховуючи наведене, необхідними є дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад, адміністративно-територіального устрою, формування багаторівневої його моделі, виявлення проблемних аспектів функціонування громад та вироблення шляхів й інструментів підвищення ефективності її впровадження з метою досягнення очікуваних позитивних результатів та підвищення спроможності та самодостатності територіальних громад, особливо в сільській місцевості. Зазначене обґрунтовує актуальність та своєчасність даної тематики наукового дослідження.

Проблематика місцевого самоврядування за своїм предметом є настільки широкою, що науковці багатьох галузей знань присвячували увагу різним важливим аспектам діяльності органів місцевого самоврядування у своїх працях. За період незалежності проблемами публічно-правового регулювання займалося широке коло науковців, серед яких В.Б. Авер’янов, М. О. Баймуратов, В. Р. Барський, О. В. Батанов, І.П. Голосніченко, О.Ю. Дрозд, П. М. Любченко, Р.А. Калюжний, Камінська Н. В., П. М. Орзіх, В. Ф. Погорілко, С. О. Семко, С. Г. Серьогіна, Ю.П. Тодика, Ю.С. Шемчушенко та інші вчені.

Останнім часом здійснено цілу низку наукових досліджень сучасних проблем місцевого самоврядування та процесів реформування у сфері децентралізації влади. Серед них зазначимо таких вчених як О.М. Алтуніна, К.І. Бриль, М.М. Добкін, Т.В. Забейворота, А.А. Ібрагімова, Ю.С. Кіцул, І.І. Омелько, Я.М. Сандул, В.В. Таран, А.В. Цабека, тощо.

У ході проведення дисертаційного дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів значну увагу приділено аналізу наукових концепцій зарубіжного досвіду діяльності відповідних органів зарубіжних країн, а саме: Франції, Польщі, Федеративної Республіки Німеччини, Сполучені Штати Америки, тощо. Значна кількість наукових робіт, присвячених проблемам діяльності виконавчих органів місцевих рад. Проте, вони здійснені в період становлення органів місцевого самоврядування, і не враховують суттєвих змін, що відбулися в результаті проведення реформи децентралізації. Отже, незважаючи на значну кількість робіт з проблем публічно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, комплексного дослідження актуальних проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні в сучасній правовій науці не проводилося.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна –2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою 15 загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р.; Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України; Концепції [реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8) від 01.04.2014 р. № 333-р; Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р., а також у межах плану науково-дослідної роботи кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка «Концептуально-методологічні засади правового регулювання процесу європейської інтеграції України» (державний реєстраційний номер 0116U006126).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та досвіду зарубіжних держав з публічно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад, узагальнення наукових праць вітчизняних та іноземних вчених визначити сутність і особливості адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, шляхом виявлення проблем досліджуваного інституту, а також виробленню пропозицій щодо підвищення ефективності його адміністративно-правового регулювання.

Для досягнення поставленої мети необхідно було виконати такі *завдання*:

* дослідити історико-правові засади розвитку законодавства з регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад та розробити періодизацію етапів становлення місцевого самоврядування і його виконавчих органів на території України;
* провести аналіз теоретико-правових основ діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні та дослідити систему ознак виконавчих органів місцевих рад віднесених до базового рівня;
* проаналізувати сутність родових понять в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні як «громада», «адміністративно-територіальна одиниця» та «базовий рівень адміністративно-територіального устрою»;
* проаналізувати систему функцій, які притаманні виконавчим органам місцевих рад на базовому рівні в Україні та здійснити їх класифікацію;
* дослідити систему адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні;
* визначити характерні риси форм та методів діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні та надати їх класифікацію;
* проаналізувати основні етапи впровадження діджиталізації в діяльність виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в України,
* запропонувати визначення категорії діджиталізація та спрогнозувати подальший розвиток цієї форми діяльності в різних її сферах та проявах, особливо в умовах пандемії;
* надати характеристику системи повноважень та порядку організації роботи виконавчих органів місцевих рад базового рівня в Україні;
* дослідити особливості запровадження інституту старости в Україні, проаналізувати систему його функцій, повноважень та порядку організації роботи старост на рівні територіальних громад.
* вивчити досвід регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в зарубіжних країн;
* розробити пропозиції щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

*Об’єктом* дослідження є суспільні відносини, пов’язані з діяльністю виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

*Предметом* дослідження є адміністративно-правове забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

**Методи дослідження.** Для проведення якісного наукового аналізу такого складного інституту, як система місцевого самоврядування в Україні, необхідно застосувати цілий комплекс як загальних, так і спеціально наукових методів дослідження. Комплексне застосування наукового інструментарію дасть змогу максимально об’єктивно висвітлити стан адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні.

Виходячи із зазначеного, та усвідомлюючи значення системи методів наукового дослідження, застосовано комплекс філософських, загальнонаукових та спеціально наукових методів дослідження, із яких слід виокремити наступні методи: 1) діалектичний метод – є одним із базових філософських методів, що дав змогу проаналізувати предмет дослідження з точки зору багатогранності підходів до вирішення питань саме виконавчих органів місцевих рад й аналізу позитивних і негативних аспектів в межах інституту місцевого самоврядування, проаналізувати сутність правових концепцій та провести паралель взаємозв’язку цих аспектів в рамках системи місцевого самоврядування (розділи 1, 2); 2) системно-структурний метод використовувався при аналізі впливу верховенства права та позитивізму на адміністративно-правові засади місцевого самоврядування (підрозділи 1.2., 2.2); 3) застосування історичного методу дало змогу проаналізувати основні етапи становлення виконавчих органів влади місцевого самоврядування в його історично-правовій ретроспективі (підрозділ 1.1); 4) методи логіки (дедукція, індукція, аналіз, синтез, моделювання тощо) мають універсальне застосування в рамках дослідження, та використовувалися при аналізі системи виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, змістовому наповненні їх функцій та повноважень, формулюванні конкретних пропозицій; 5) загальнонаукові методи (математичний, кібернетичний, статистичний) є вагомим підґрунтям для усієї сучасної системи наукових знань, в тому числі і рамках нашого дослідження, застосування останніх дало змогу виявити та сформулювати положення щодо розвитку нових форм та методів діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні, однією із ключових виокремлено діджиталізацію (підрозділи 2.1, 2.2, 3.2); 6) із числа спеціально наукових методів, властивих юридичній науці, слід відзначити використання порівняльно-правового методу (підрозділ 3.1), який дав змогу проаналізувати особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні провідних країн Європи та світу, врахувати досвід цих країн при формуванні висновків та пропозицій щодо реформування інституту місцевого самоврядування в Україні; 7) формально-юридичний метод, який застосовується для аналізу системи джерел права. Його використання дало змогу сформулювати позицію щодо нормативно-правового забезпечення інституту виконавчих органів місцевих рад базового рівня (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 3.1 ,3.2 ).

*Науково-теоретичне підґрунтя* дослідження становлять наукові праці як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців у галузі адміністративного права, конституційного права, муніципального права, державного управління. Також було використано здобутки фахівців із галузі міжнародного права, теорії держави і права, а також інших галузевих дисциплін, як-то: соціологія, філософія, тощо, знання із інформаційних технологій.

*Нормативну основу дослідження* складають Конституція України, міжнародні договори та угоди, нормативно-правові акти національного законодавства, проєкти законів та інших нормативно-правових актів, що здійснюють адміністративно-правове забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, нормативні документи окремих зарубіжних країн, досвід яких може бути використаний в роботі із вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

*Інформаційну та емпіричну основу дослідження* становлять узагальнення інформації щодо стану законотворчої роботи із розробки проектів законодавчих актів у сфері регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні та реформи адміністративно-територіального устрою країни, здійснення цифрової трансформації та діджиталізації, довідкові видання та статистичні матеріали, зокрема, щодо кількості сформованих об’єднаних територіальних громад на території держави, бюджетних показників інтернет субвенцій до бюджетів селищних та сільських рад, тощо. В роботі використано досвід співпраці Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка із територіальними громадами. Керівниками виконавчих органів місцевих рад та ректором університету підписано угоди про співпрацю у сфері підвищення кваліфікації посадових осіб виконавчих органів Устинівської, Онуфріївської та Ганнівської територіальних громад Кіровоградської області.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертаційне дослідження є актуальним для вітчизняної юридичної науки адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано та обґрунтовано низку положень і висновків теоретичного та практичного спрямування:

вперше:

- запропоновано імплементувати до системи адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів всіх рівнів терміну «діджиталізація», що доцільно визначити як «форма й метод діяльності виконавчих органів місцевих рад, заснована на засадах цифрової трансформації суспільства та розвитку цифрового урядування, максимального спрощення надання адміністративних послуг та автоматизацію цих процесів, спрямована на підвищення ефективності, прозорості та відкритості у забезпеченні прав, свобод і законних інтересів громадян, підвищення рівня їх участі в суспільних та політичних процесах»;

- запропоновано внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме доповнити частиною 7 статтю 54-1 та викласти в такій редакції: «На період відпустки або тривалого часу, під час якого староста не може виконувати свої повноваження за станом здоров’я, відповідний голова має призначити особу, яка тимчасово виконуватиме відповідні повноваження»;

- запропоновано внести зміни до Закону України «Про соціальний діалог», а саме викласти абзац 3 частини 2 статті 4 в такій редакції: «на територіальному рівні - профспілкова сторона, суб'єктами якої є профспілки відповідного рівня та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сторона роботодавців, суб'єктами якої є організації роботодавців та їх об'єднання, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; сторона органів виконавчої влади, суб'єктами якої є місцеві органи виконавчої влади, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. На території відповідної адміністративно-територіальної одиниці стороною соціального діалогу можуть бути органи місцевого самоврядування та *староста* в межах повноважень, визначених законодавством»;

– сформовано напрямки підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні за такими критеріями: 1) інформаційний (технологічний) - подальший розвиток такої форми діяльності як діджиталізація, що має супроводжуватися суцільним впровадженням електронного управління справами територіальних громад селища та села, забезпечення максимального доступу до публічної інформації в діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, надання ними публічних послуг; 2) організаційний – потреба удосконалення організаційного механізму здійснення повноважень виконавчими органами місцевих рад на базовому рівні в Україні, а також вирішення нагальної потреби їх кадрового забезпечення, що є необхідним для забезпечення виконання відповідних функцій виконавчими органами місцевих рад на базовому рівні в Україні; 3) законодавчий – належне адміністративно-правове забезпечення, тобто удосконалення правового механізму її здійснення; 4) фінансово-матеріальний – реформування бюджетних та податкових механізмів забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, збільшення надходжень до місцевих бюджетів на розвиток сільських та селищних громад, підвищення матеріальної та фінансової самостійністю селищних та сільських громад, децентралізація фінансових ресурсів на вищому рівні, законодавче врегулювання встановлення адекватних умов закріплення фінансових ресурсів, необхідних для здійснення повноважень виконавчими органами місцевих рад, перш за все в частині формування адекватної чисельності виконавчих органів та їх структури, тощо.

удосконалено:

- поняття виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в України, що доцільно визначити як органи (виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи), які, відповідно до Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", створюються сільськими, селищними, міськими радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, реалізації рішень, ухвалених відповідними радами та спрямованих на реалізацію програм соціально-економічного, культурного, комунально-побутового розвитку, тощо та інших;

- сформовано систему ознак виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, з урахуванням різних критеріїв: 1) за функціональним підходом ознаки виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні визначаються виходячи із функцій, що виконують відповідні органи у багатьох сферах життя громади: економічній, політичній, соціальній, культурній, освітній, екологічній, інших; 2) здійснюють свою діяльність у правових та організаційних формах. В межах визначених форм діяльності реалізуються правозастосовча, контрольно-наглядова, організаційна форми діяльності; 3) здійснюють свою діяльність в межах адміністративно-процедурного порядку, тобто в межах адміністративно-процедурних норм; 4) мають ієрархічну та горизонтальну побудову; 5) призначуваність виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні; 6) виступають суб’єктами публічного управління та наділені адміністративною дієздатністю (адміністративно-процесуальна та адміністративно-процеудрна); 7) виступають суб’єктами адміністративної відповідальності; 8) здійснюють управління, скероване на забезпечення волевиявлення громади та безпосереднього народовладдя; 9) чітко структуровані; 10) поєднують власні та делеговані повноваження.

– визначено умови ефективності та результативності процесу реформування адміністративно-територіального устрою держави у рамках перспектив нової організації виконавчих органів місцевих рад в Україні в контексті децентралізації та формування багаторівневої моделі територіальних громад, зокрема, таких: 1) структурна побудова моделі адміністративно-територіального устрою повинна визначатися першочергово на конституційному рівні та конкретизуватися у спеціальному законі. У ході законотворчої роботи щодо внесення змін до структури адміністративно-територіального устрою та введення багаторівневої вимагає внесення відповідних змін до Конституції України; 2) визначення структурних елементів адміністративно-правового устрою держави, зокрема визначення їх рівнів, повинне бути закріплене в спеціальному законодавчому акті. У цьому разі виникає й необхідність закріплення в ньому не лише критеріїв, дотримання яких важливе при формуванні базового рівня як найбільш проблемного у запровадженій у ході децентралізації, але й закріплення самої процедури такого формування; 3) при здійсненні реформування адміністративно-територіального рівня необхідно виходити із того, що в ході проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 року вже сформовано нові адміністративно-територіальні одиниці – об’єднані територіальні громади і подальший розвиток багаторівневої системи є невідворотнім, і тому в процесі законотворчої діяльності у питаннях адміністративно-територіального устрою варто виходити із об’єктивної невідворотності ходу реформи децентралізації на принципах багаторівневості територіальних громад;

- встановлена актуальність усунення прогалин та колізій понять «громада», «територіальна громада», «адміністративно-територіальна одиниця» та «рівні адміністративно-територіального устрою» в Україні та необхідність розробки відповідних проектів і внесення доповнень до Проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Доведена необхідність уніфікації даних понять на рівні Конституції України, приведення у відповідність норм Законів України, прийнятих в процесі децентралізації в Україні та визначення статусу виконавчих органів місцевих рад всіх рівнів як суб’єктів місцевого самоврядування відповідного (регіональний, субрегіонального, базового та допоміжного) рівня.

*дістали подальший розвиток*:

- періодизація основних етапів розвитку органів місцевого самоврядування на території України в умовах державно-організованого суспільства, в якій виокремлено 9 основних етапів;

- дослідження недоліків інституту адміністративної відповідальності в частині реалізації повноважень старости в Україні розглядати справи про адміністративні правопорушення;

- узагальнення досвіду європейських країн щодо адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності відповідних виконавчих органів, серед яких Франція, Польща, Федеративна Республіка Німеччини, та інших зарубіжних країн.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що положення отримані в результаті проведеного в дисертації дослідження, можуть бути використані у:

– правозастосовній діяльності – з метою вдосконалення організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, що повинна забезпечувати самостійність і спроможність територіальних громад, збалансованість соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Вони вже враховані у діяльності Виконавчого комітету Бобринецької міської ради (Довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження у правозастосовну діяльність Бобринецької міської ради від 16.04.2021 р.)

– науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації є основою для розробки подальших напрямків удосконалення адміністративно-правових засад проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в наукову діяльність Центральноукраїнського державного педагогічного університету від \_\_.\_\_.2021 р.);

– освітньому процесі – в юридичних та інших навчальних закладах під час підготовки монографій, методичних рекомендацій, підручників, навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні» (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в наукову діяльність Центральноукраїнського державного педагогічного університету від \_\_.\_\_.2021 р.).

**Апробація результатів дослідження.** Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: Актуальні проблеми національного законодавства (м. Кропивницький, 18 квітня 2017 р.), Сучасне правотворення: питання теорії та практик (м. Дніпро, 1-2 червня 2018 р.), Актуальні проблеми національного законодавства: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Кропивницький, 17 квітня 2020 р.), Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики (Харків, 15-16 квітня 2021 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладено в п’яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та науковому періодичному виданні іншої держави, та чотирьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації**. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що мають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 225 сторінок. Список використаних джерел містить 210 найменувань і розміщений на 22 сторінках.