

ЩЕРБИНА Є. М.,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права
(Дніпровський гуманітарний
університет)Стаття поширюється на умовах
ліцензії CC BY 4.0

УДК 342.9:352.07:061.2:711.4

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.4.2.19>**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ІНСТИТУТІВ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ОРГАНІЗАЦІЇ БЛАГОУСТРОЮ
НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

У статті проаналізовано зміст та особливості адміністративно-правових механізмів участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів. Досліджено теоретико-методологічні засади участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів. Проаналізовано чинне законодавство у сфері благоустрою, зокрема нормативно-правові акти органів місцевої влади, а також практику їх застосування.

Окреслено форми участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів громадських слухань: подання петицій, участь у програмах «громадського бюджету», моніторинг та контроль за виконанням муніципальних програм благоустрою тощо. Розкрито адміністративно-правові механізми забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів, зокрема через інституалізовані процедури співпраці громадськості з органами місцевого самоврядування, використання цифрових платформ, нормативну регламентацію відкритості, прозорості та підзвітності рішень. Досліджено різноманітні аспекти взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Особливу увагу приділено проблемам реалізації адміністративно-правових механізмів участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів: правовим прогалинам, неузгодженості регламентних процедур, ігноруванню ініціатив з боку органів влади, обмеженням ресурсам самих інститутів громадянського суспільства. Сформульовані науково обґрунтовані пропозиції щодо покращення адміністративно-правових механізмів участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів: 1) нормативне уточнення статусу та повноважень інститутів громадянського суспільства у сфері благоустрою населених пунктів; 2) інституційне зміцнення партнерства між владою та громадянським суспільством та 3) забезпечення ефективного адміністративного та судового захисту прав інститутів громадянського суспільства у процесі організації благоустрою населених пунктів.

Ключові слова: адміністративне право, громадянське суспільство, благоустрій, населені пункти, місцеве самоврядування, публічне управління, громадські об'єднання, правові механізми.



Shcherbyna E. M. Administrative and Legal Mechanisms of Participation of Civil Society Institutions in the Organization of the Improvement of Human Settlements

The article analyzes the content and features of administrative and legal mechanisms of participation of civil society institutions in the organization of the improvement of human settlements. The theoretical and methodological foundations of the participation of civil society institutions in the organization of the improvement of human settlements are studied. The current legislation in the field of improvement is analyzed, in particular the regulatory legal acts of local authorities, as well as the practice of their application.

Forms of participation of civil society institutions in the organization of the improvement of human settlements are outlined: public hearings, submission of petitions, participation in «public budget» programs, monitoring and control over the implementation of municipal improvement programs, etc. Administrative and legal mechanisms for ensuring the participation of civil society institutions in the organization of the improvement of human settlements are disclosed, in particular through institutionalized procedures of cooperation between the public and local self-government bodies, the use of digital platforms, and the regulatory framework for the openness, transparency, and accountability of decisions. Various aspects of the interaction of civil society institutions with local self-government bodies and local executive authorities are studied.

Special attention is paid to the problems of implementation of administrative and legal mechanisms for the participation of civil society institutions in the organization of the improvement of human settlements: legal gaps, inconsistency of procedural regulations, neglect of initiatives by authorities, and limited resources of the civil society institutions themselves. Scientifically grounded proposals have been formulated for improving administrative and legal mechanisms of participation of civil society institutions in the organization of the improvement of human settlements: 1) regulatory clarification of the status and powers of civil society institutions in the field of the improvement of human settlements; 2) institutional strengthening of the partnership between authorities and civil society; and 3) ensuring effective administrative and judicial protection of the rights of civil society institutions in the process of organizing the improvement of human settlements.

Key words: *administrative law, civil society, improvement, human settlements, local self-government, public administration, public associations, legal mechanisms.*

Вступ. В сучасних умовах державотворення у системі публічного управління України особливої актуальності набуває питання підвищення ефективності взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства (ІГС). Одним із напрямів, де така взаємодія є не лише доцільною, а й необхідною, виступає сфера організації благоустрою населених пунктів.

Благоустрій населених пунктів як об'єкт адміністративно-правового регулювання охоплює комплекс заходів, спрямованих на забезпечення належного санітарного, екологічного, естетичного та інженерного стану територій, що прямо впливає на якість життя громадян, соціальну стабільність та правопорядок. Попри наявність нормативної основи для залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення, практика участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів потребує вдосконалення. У багатьох випадках участь ІГС в організації благоустрою набуває факультативного характеру або ж відбувається поза межами формалізованих адміністративно-правових процедур. Це свідчить про потребу у ґрунтовному дослідженні відповідних адміністративних механізмів залучення громадськості до вирішення питань у сфері благоустрою населених пунктів, їх ефективності та перспектив розвитку.



Постановка завдання. З'ясування змісту та особливостей адміністративно-правових механізмів участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів, а також визначення напрямів їх удосконалення. Слід вирішити наступні завдання: 1) дослідити теоретико-методологічні засади участі ІГС в організації благоустрою населених пунктів; 2) визначити адміністративно-правові форми участі ІГС в організації благоустрою населених пунктів; 3) сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо покращення адміністративно-правових механізмів участі ІГС в організації благоустрою населених пунктів.

Результати дослідження. Питання розвитку сфери благоустрою населених пунктів досліджувались у працях українських науковців, які розкривали теоретичні та практичні аспекти благоустрою населених пунктів, питання адміністративної відповідальності за порушення правил благоустрою населених пунктів тощо. Так, О. Ігнатенко окреслює шляхи системного державного регулювання у сфері благоустрою населених пунктів [1], Є. Пряхін аналізує питання адміністративно-правового регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів [2], П. Покатаєв досліджує сутність та особливості адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів, надає історико-правову характеристику регулювання в цієї сфері [3].

Деякі автори фокусуються на окремих елементах благоустрою населених пунктів, торкаючись, у тому числі, і питань реалізації адміністративно-правових механізмів в цій сфері. Так, Г. Виговської, Ю. Маковецької, В. Міщенко, Т. Омеляненко досліджують порядок організації діяльності органів місцевого самоврядування щодо вивезення та утилізації побутових відходів [4]; О. Буряк розглядає економічне регулювання розвитку системи озеленення міст та регіонів України в умовах урбанізації [5], Є. Ключниченко – особливості управління розвитком міст [6], А. Баско – особливості адміністративно-правового регулювання реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері благоустрою територій [7]. Водночас переважна більшість досліджень концентрується на організації благоустрою населених пунктів як діяльності органів місцевого самоврядування без належного аналізу участі громадськості у вирішенні цих питань. Такий стан наукової розробки цієї проблематики зумовлює необхідність комплексного аналізу адміністративно-правових механізмів участі інститутів громадянського суспільства саме у сфері благоустрою населених пунктів, що є новим і малодослідженим сегментом у межах адміністративного права.

В сучасних адміністративних відносинах інститути громадянського суспільства є учасниками публічного врядування, спроможними не лише ініціювати зміни на місцевому рівні, а й брати участь у їх реалізації. Під цими інститутами доцільно розуміти організаційно оформлені об'єднання громадян, які діють у правовому полі, не мають на меті отримання прибутку та покликані представляти інтереси соціальних груп у взаємодії з органами публічної влади. До таких структур відносяться громадські об'єднання, благодійні фонди, органи самоорганізації населення, професійні спілки, ініціативні групи мешканців, а також неформалізовані волонтерські платформи.

Участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні питань у сфері благоустрою населених пунктів набуває особливого значення в контексті реалізації принципів демократичного врядування. Діяльність представників громадськості спрямована на вирішення конкретних завдань у сфері поліпшення стану довкілля, розвитку громадських просторів, утримання зелених зон, упорядкування прибудинкових територій тощо. Такі суб'єкти здатні оперативно реагувати на запити місцевих громад, пропонувати нестандартні рішення та забезпечувати громадський контроль за реалізацією проєктів благоустрою.

Правове регулювання участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів в Україні має багаторівневий характер і ґрунтується на низці нормативно-правових актів. Основу такої діяльності становлять положення Конституції України, зокрема статті 5, 38 і 140, які закріплюють право громадян брати участь в управлінні державними справами безпосередньо та через органи місцевого самоврядування [8]. Нормативне забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою



населених пунктів реалізується завдяки виконанню положень Законів України «Про благоустрій населених пунктів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про громадські об'єднання», інших актів. Їх аналіз надає змогу визначити основні напрямки у реалізації адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів. До них можна віднести процедурні елементи (громадські слухання, консультації з громадськістю, електронні петиції, механізм громадського бюджету); дію органів місцевого самоврядування щодо взаємодії з громадськими структурами, що передбачено статутами територіальних громад та іншими локальними актами; інституційну підтримку (реалізація програм співпраці з громадськими об'єднаннями, залучення грантового фінансування, створення громадських рад при виконавчих органах влади); засоби адміністративного впливу та контролю (зокрема, відповідальність посадових осіб за невиконання зобов'язань щодо забезпечення участі громадськості), тощо.

Інститути громадянського суспільства мають бути активними суб'єктами у формування та реалізації публічної політики, зокрема у сфері благоустрою населених пунктів, адже мова йде про організацію їх особистого простору та поліпшення життя у певній громаді. Усе це обумовлює їх адміністративно-правову суб'єктність, про що зауважують окремі автори [9, с. 632]. Громадські об'єднання, ініціативні групи мешканців, органи самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), а також волонтерські та екологічні рухи дедалі активніше долучаються до організації й підтримки благоустрою територій. Їхня діяльність охоплює широкий спектр практичних напрямів, це і організація прибирання, озеленення та встановлення малих архітектурних форм, управління спільною інфраструктурою житлових будинків, створення громадських просторів тощо.

ОСББ, у свою чергу, є прикладом формалізованого механізму участі мешканців у вирішенні питань благоустрою прилеглих територій. Вони не лише утримують будинки й прибудинкові території, а й ініціюють покращення умов проживання шляхом реалізації інфраструктурних проєктів (установлення освітлення, лавок, сміттєвих майданчиків тощо). Волонтерські об'єднання часто ініціюють акції «чистих вулиць», висадку дерев, облаштування скверів, а також займаються освітніми кампаніями щодо екологічної поведінки громадян. Окрему роль відіграють громадські хаби – інституційні платформи, які забезпечують інтелектуальну, організаційну й іноді матеріальну підтримку ініціатив, пов'язаних із поліпшенням міського середовища. Завдяки гнучкій організаційній структурі, хаби сприяють формуванню мережі партнерств між мешканцями, бізнесом і владою.

Для досягнення кращого ефекту від участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів все це має відбуватися через низку інструментів (форм) участі, що мають адміністративно-правове підґрунтя. Однією з найпоширеніших форм є громадські слухання, які проводяться відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та нормативно-правових актів територіальних громад. Під час таких слухань громадяни можуть впливати на розподіл ресурсів, обговорення проєктів благоустрою та висловлювати заперечення щодо планованих змін.

Іншою ефективною формою є участь у формуванні бюджету відповідно до ст. 13-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що надає можливість громадянам напряму впливати на розподіл частини бюджетних коштів шляхом подання та голосування за проєкти, спрямовані на покращення просторового середовища. Згідно з методичними рекомендаціями Міністерства фінансів України, громадські ініціативи проходять конкурсний відбір, після чого фінансуються за кошти місцевого бюджету [10]. У практиці таких міст як Київ, Львів, Вінниця спостерігається стійка тенденція до зростання кількості проєктів саме у сфері благоустрою (наприклад, облаштування парків, дитячих майданчиків, зон відпочинку).

Також суттєвими є експертна підтримка органів місцевого самоврядування з боку громадських організацій, які розробляють аналітичні матеріали, беруть участь у засіданнях консультативних рад при міських головах, комісіях при виконкомах. Окрім того, громадські структури здійснюють моніторинг і контроль за діяльністю виконавчих органів влади щодо дотримання вимог чинного законодавства у сфері благоустрою.



Аналіз діяльності окремих територіальних громад України та громадських об'єднань засвідчує ефективність залучення інститутів громадянського суспільства до організації благоустрою. Так, у 2024 році Шумська громада реалізувала ряд заходів із благоустрою, включно з облаштуванням парку, молодіжного простору та тимчасових споруд для бізнесу. Це відбулося в рамках співпраці з програмами USAID DOBRE та UNDP, що передбачало пряму участь громади та ІГС у плануванні та реалізації проєктів [11]. В Івано-Франківську реалізується програма «Бюджет участі», за результатами якої у 2024 році 39 проєктів у категорії благоустрою (ремонт вулиць, освітлення, парки) були підтримані громадою та направлені до реалізації. В рамках цієї ініціативи громадяни подавали власні ініціативи та голосували за них онлайн [12]. Всеукраїнське товариство охорони природи (Ukrpryroda) проводить загальнонаціональні акції з озеленення, очищення берегів річок і озер, ліквідація стихійних звалищ, за участі місцевих мешканців по всій Україні [13]. Це позитивний приклад залучення громадян у благоустрій через інституційний канал громадських організацій.

Адміністративно-правові механізми участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів знаходять своє практичне втілення через різноманітні аспекти взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26, 30) надає місцевим радам повноваження щодо організації громадських слухань, проведення консультацій з громадськістю, а також впровадження конкурсних механізмів для залучення громадських ініціатив [14]. У свою чергу, розпорядчі органи виконавчої влади зобов'язані створювати умови для участі громадянських інститутів у процесах розробки, моніторингу та реалізації програм із благоустрою. Наприклад, організація відкритих конкурсів на реалізацію локальних ініціатив (озеленення, облаштування публічних просторів, утилізація сміття) забезпечує не лише прозорість процедур, але й реальне залучення громадських організацій як суб'єктів публічного управління.

Інститути громадянського суспільства, зокрема громадські організації, органи самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків тощо, мають законодавчо гарантоване право ініціювати проєкти, які стосуються благоустрою. Одним із дієвих інструментів такої участі є подання електронних петицій, врегульованих Законом України «Про звернення громадян» (ст. 23¹), які зобов'язують органи місцевого самоврядування розглядати звернення за умови набуття ними необхідної кількості підписів [15].

Також варто згадати механізм звернень громадських організацій до органів виконавчої влади з ініціативами щодо розробки нормативно-правових актів, планів зонування, правил утримання територій тощо. Ці процедури регламентовані як загальним адміністративним законодавством (Кодекс адміністративного судочинства України), так і спеціальними актами, такими, наприклад, як постанова Кабінету Міністрів України №996 від 03.11.2010 р., що передбачає участь громадськості у формуванні державної політики.

Крім того, грантові конкурси місцевих і міжнародних донорів у сфері урбаністики й екології часто проходять за участю місцевих адміністрацій, які виконують функцію координаторів або співорганізаторів. Це сприяє посиленню горизонтальної інтеграції між державними структурами та громадянським сектором.

Висновки. Трансформація публічного управління та зростання ролі громадянського суспільства обумовлюють формування ефективних адміністративно-правових механізмів участі інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення благоустрою населених пунктів. Удосконалення адміністративно-правових механізмів участі ІГС в організації благоустрою населених пунктів є передумовою формування ефективної моделі публічного управління, орієнтованої на принципи відкритості, партнерства та правової визначеності. У зв'язку з цим пропонується виокремити ключові напрями вдосконалення відповідних механізмів.

1. Нормативне уточнення статусу та повноважень інститутів громадянського суспільства у сфері благоустрою населених пунктів. Національне законодавство досі не забезпечує достатньо чіткої регламентації участі ІГС у сфері благоустрою територій. Зокрема, Закон



Україні «Про благоустрій населених пунктів» лише побічно згадує про участь населення, не розкриваючи специфіки статусу громадських об'єднань, органів самоорганізації населення, благодійних організацій чи інших форм громадської ініціативи. Це призводить до правової невизначеності, яка ускладнює практичну реалізацію принципів прозорості та підзвітності. З огляду на викладене, доцільно внести зміни до базових законодавчих актів, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачивши окремі повноваження ІГС як учасників адміністративних процедур з планування, реалізації та моніторингу програм благоустрою. При цьому слід враховувати кращі практики ЄС, зокрема досвід Польщі та Словаччини, де участь громадських організацій у формуванні міського середовища є законодавчо унормованою та системною.

2. Інституційне зміцнення партнерства між владою та громадянським суспільством. Важливим напрямом удосконалення механізмів участі інститутів громадянського суспільства в організації благоустрою населених пунктів є налагодження стабільних каналів взаємодії між органами влади та представниками громадськості на основі принципів партнерства. На практиці це може реалізовуватись шляхом створення дорадчих органів у складі делегованих представників ІГС при органах місцевого самоврядування. Варто також передбачити можливість обов'язкового залучення громадських експертів до розробки та оцінки цільових програм у сфері благоустрою. Однак, лише інституційного оформлення недостатньо. Потрібна системна підтримка діяльності ІГС, зокрема через муніципальні грантові програми, навчальні ініціативи, ресурси для технічного забезпечення участі. Досвід міст Львова, Черкас та Івано-Франківська засвідчує позитивні результати реалізації муніципальних конкурсів проєктів громадських організацій у сфері просторового розвитку.

3. Забезпечення ефективного адміністративного та судового захисту прав інститутів громадянського суспільства у процесі організації благоустрою населених пунктів. Не менш важливим напрямом є гарантування дієвого захисту прав ІГС у випадках, коли органи публічної влади ігнорують або обмежують їхню участь. Практика свідчить, що численні рішення судів щодо оскарження актів місцевих рад або їх бездіяльності ґрунтуються саме на порушенні права на участь у вирішенні питань місцевого значення. Таким чином, необхідно активніше застосовувати адміністративно-правові інструменти контролю за дотриманням процедур участі, а також удосконалювати механізми судового захисту прав ІГС, передбачивши можливість подання групових адміністративних позовів або заяв від коаліцій громадських організацій. Також варто законодавчо закріпити обов'язковість надання мотивованих відповідей органами влади на громадські звернення, ініціативи чи зауваження у межах програм благоустрою населених пунктів.

Список використаних джерел:

1. Гнатенко О. П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів : дис. ... доктора наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ : НАДУ при Президентові України, 2016. 471 с.
2. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні. : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Львів : Держ. ун-т внутр. справ, 2007. 19 с.
3. Покатаєв П. С. Державна підтримка розвитку житлового будівництва в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2011. 20 с.
4. Міщенко В. С., Маковецька Ю. М., Омеляненко Т. Л. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції. К. : ДУ «Ін. економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». 2013. 192 с.
5. Бурак О. М. Економічне регулювання розвитку системи озеленення міст та регіонів України в умовах урбанізації. Харків, 2009. 20 с.
6. Ключниченко Є. Є. Управління розвитком міст : навчальний посібник. К. : КНУБА, 2015. 160 с.



7. Баско А. В. Особливості адміністративно-правового регулювання реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері благоустрою територій. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 445–449. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/111>
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. *Офіційний вісник*. 2014. № 19. Ст. 583).
9. Пилип В. В. Адміністративно-правовий механізм участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 7. С. 630–633. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-7/146>
10. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні : Наказ Міністерства фінансів України від 03.03.2020 р. № 94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094201-20#Text>
11. Шумська міська рада – об’єднана територіальна громада. Звіт міського голови про роботу Шумської міської ради за 2024 рік. URL: https://shumska-gromada.gov.ua/2024-rik-09-55-45-29-01-2025/?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 28.07.2025).
12. Івано-Франківськ. Офіційний сайт міста. Переможці «Бюджету участі» – 2024. 12 чер. 2024. URL: https://www.mvk.if.ua/news/60923?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 28.07.2025).
13. Українське товариство охорони природи. URL: <http://www.ukrpryroda.org/> (дата звернення: 28.07.2025).
14. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
15. Про звернення громадян. : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

Дата першого надходження рукопису до видання: 23.07.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 26.08.2025

Дата публікації: 26.09.2025

