

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**ДЗЮБА ІРИНА ВІКТОРІВНА**



УДК 342.951:351.82

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Дніпро – 2022

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права.

**Науковий керівник –**

доктор юридичних наук, професор

**Юнін Олександр Сергійович,**

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,  
перший проректор

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

**Дніпров Олексій Сергійович,**

Офіс Президента України,  
Заступник Керівника;

доктор юридичних наук, професор

**Дрозд Олексій Юрійович,**

Національна академія внутрішніх справ,  
професор кафедри поліцейського права.

Захист відбудеться 24 грудня 2022 року о 14-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49000, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у загальній бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26).

Автореферат розіслано 22 листопада 2022 року.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**В.С. Березняк**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Муніципальна реформа, що відбувається на сьогодні в Україні і за своїм змістом реалізується на засадах децентралізації влади, значною мірою спрямована на формування таких територіальних громад, що будуть здатні ефективно забезпечувати свій сталий розвиток і якісне надання публічних послуг, зокрема й адміністративних. Тобто ця реформа, в основу якої закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові практики, створить міцне підґрунтя для ефективного місцевого самоврядування, що матиме можливості постійно підвищувати рівень спроможності територіальних громад і, зрештою, задовольняти у повному обсязі різноманітні соціальні потреби та інтереси їхніх мешканців.

У рамках децентралізації влади на сьогодні в Україні сформовано 1469 територіальних громад, що покривають усю територію країни. І саме територіальні громади, відповідно положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», залишаються первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень.

Водночас у результаті зазначених перетворень правове забезпечення процесу публічного адміністрування, що відбувається у територіальних громадах, потребує переосмислення, оскільки органи самоврядування таких громад отримали від держави низку не властивих їм раніше функцій та повноважень, зокрема й у сфері адміністративного-правових відносин.

У цьому контексті правильне з'ясування змісту та основних характеристик адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні слугуватиме надійною основою для подальшого практичного впровадження процесу заміни адміністративно-командної системи управління на демократичну, за якої повноваження щодо можливості брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення покладаються на територіальні громади, а не на органи державної влади. Це, врешті-решт, сприятиме досягненню тих цілей, заради яких і було розпочато муніципальну реформу в нашій державі.

Однак, незважаючи на актуальність окресленого питання, слід констатувати, що на сьогодні у вітчизняній доктрині відсутні комплексні монографічні дослідження питань адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Теоретичним підґрунтям дослідження стали праці таких вчених, як В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, В. Галая, Н. Гетьманцевої, О. Дніпрова, О. Дрозда, Д. Журавльова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, І. Литвина, Б. Логвиненка, М. Лошицького, А. Манжули, Р. Мельника, О. Мельника, Т. Мінки, О. Миколенка, Р. Миронюка, В. Мухіна, А. Собакаря, О. Петришина, О. Юніна та ін.

Дослідженню проблем визначення адміністративно-правового регулювання в різних галузях суспільних відносин приділяли свою увагу такі,

зокрема, вчені, як Т. Антонова, С. Бевз, Н. Ващук, І. Грицай, Ю. Кіцул, К. Кравцова, А. Манжула, А. Матвійчук, О. Німко, О. Остапенко, Д. Павлов, Ю. Пирожкова, І. Черниш, О. Чомахашвілі, В. Чорна та ін. Проте праці цих авторів не стосувались адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

На рівні кандидатських дисертацій окремі аспекти адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні розглядали такі, зокрема, вчені, як О. Батанов «Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні» (м. Київ, 2000 р.), Я. Журавель «Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування» (м. Київ, 2007 р.), А. Бучинська «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України» (м. Київ, 2014 р.) та В. Черній «Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні» (м. Запоріжжя, 2021 р.).

Не викликає сумніву, що наукові здобутки вищеназваних вчених містять багато положень, що є корисними як для науки адміністративного права, так і для практичної діяльності органів місцевого самоврядування. Однак в існуючих наукових працях питання саме адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні не отримали окремого та детального розгляду. Наприклад, поза увагою вчених залишилися питання стосовно поняття, мети, принципів, форм, механізму та інших складових характеристики цього виду адміністративно-правового регулювання, що й зумовило, зі свого боку, актуальність обраної теми дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано відповідно до: Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2022 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 942 від 07.09.2011 р.; Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021–2023 роки., схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 р. № 756-р; тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11.06.2020 р. №454, та теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є визначення поняття та основних характеристик адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розробка на цій основі рекомендацій для вдосконалення відповідних законодавчих положень і практики їх застосування.

Відповідно до мети дослідження у роботі визначено такі *задачі*:

– сформулювати поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;

- визначити об’єкт, предмет і функції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- виокремити та охарактеризувати види й методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- з’ясувати систему принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- визначити поняття та структуру механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні
- виокремити та охарактеризувати форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;
- охарактеризувати міжнародні стандарти регулювання діяльності територіальних громад;
- розробити рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

*Об’єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у сфері публічної діяльності територіальних громад України.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

**Методи дослідження.** Проведення дисертаційного дослідження супроводжувалось використанням таких наукових методів пізнання: діалектичного методу – для дослідження змісту поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та його основних характеристик (розділи 1 та 2); методу системного аналізу, на основі якого виявлено недоліки та протиріччя вітчизняного законодавства, що регулює діяльність територіальних громад в Україні, а також сформульовано пропозиції щодо його вдосконалення (підрозділи 2.1. та 3.2.); формально-логічного методу, за допомогою якого здійснено доктринальне тлумачення норм Конституції України, а також адміністративного, муніципального права та інших нормативних актів, розкрито зміст основних понять (розділи 1 та 2); системно-структурного методу, що дозволив визначити складові механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні (підрозділ 1.3); компаративістського методу, що надав змогу дослідити міжнародні стандарти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад (підрозділ 3.1.); методу моделювання, що сприяв розробці пропозицій щодо визначення перспектив удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні (підрозділ 3.2); статистичного методу, що дозволив проаналізувати та узагальнити емпіричну інформацію стосовно теми дисертаційного дослідження (підрозділи 2.2 та 3.1) та ін.

*Нормативно-правову базу* дослідження становлять нормативні акти міжнародного характеру, Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об’єднання територіальних громад», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого

самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», інші закони та підзаконні акти України та іноземних держав.

*Науково-теоретичною базою* дисертації є наукові праці українських та зарубіжних учених з питань адміністративного права, муніципального права, теорії держави і права тощо.

*Емпіричну базу* дослідження становлять статистичні дані Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства розвитку громад та територій України, адміністративно-правова публіцистика та статистичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень стосовно характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, а також розробки напрямів його подальшого вдосконалення. У роботі сформульовано низку нових наукових положень і висновків, зокрема:

*вперше:*

- під правовими формами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад пропонується розуміти способи реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення та пов'язані з виконанням управлінської або нормотворчої діяльності у порядку, передбаченому відповідними правовими приписами, і пов'язані з настанням юридично значущих результатів у муніципальній сфері;

- під адміністративно-правовими відносинами, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, пропонується розуміти форми соціальної взаємодії органів публічного адміністрування територіальних громад із мешканцями таких громад, що виникає на підставі норм адміністративного права з метою ефективного забезпечення спроможності територіальних громад, а також прав, свобод і законних інтересів їхніх мешканців, коли учасники такої взаємодії мають суб'єктивні права та обов'язки, що кореспондуються між собою;

- обґрунтовано висновок щодо недоцільності наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями стосовно встановлення (зміни) меж сіл, селищ, визначення адміністративних центрів територіальних громад. Передача таких повноважень Уряду не відповідає принципу субсидіарності та є нелогічними з точки зору управління територією територіальних громад відповідними органами місцевого самоврядування;

- запропоновано з абз. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключити термін «територіальна громада» у значенні «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр», а абз. 2 ст. 1 цього Закону викласти у такій редакції: «адміністративно-територіальна одиниця – Автономна Республіка Крим, область, район, територіальна громада, місто, район у місті, селище, село»;

*удосконалено:*

– визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», під яким пропонується розуміти вплив на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування державних та муніципальних органів і їх посадових осіб, що має виконавчо-розпорядчий характер, з метою упорядкування охорони і розвитку таких відносин з тим, щоб досягнути ефективного забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави;

– позицію про те, що акти реалізації адміністративно-правових норм можуть мати такі форми: 1) використання адміністративно-правових норм (активна або пасивна добровільна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні діянь, передбачених в уповноважувальних нормах); 2) виконання адміністративно-правових норм (активна добровільна або примусова поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у здійсненні передбачених у зобов'язальних нормах дій); 3) дотримання адміністративно-правових норм (пасивна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у нездійсненні ними заборон, передбачених у відповідних адміністративно-правових нормах); 4) застосування адміністративно-правових норм (владно-організуюча поведінка уповноважених суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у виданні ними індивідуальних правових приписів – адміністративних актів, спрямованих на вирішення конкретних справ);

– висновок, що визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України доцільно доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як територіальна громада. Хоча відповідний підхід вже застосовується у законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільне об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елемента системи адміністративно-територіального устрою. Тож введення його до цієї системи лише нормами звичайного закону є неприйнятним;

*набуло подальшого розвитку:*

– положення про те, що форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад – це зовнішній прояв групи управлінських діянь представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадських формувань, що здійснюється ними під час реалізації наданих їм повноважень, пов'язаних із публічним адмініструванням територіальних громад;

– положення, що правоохоронна форма адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад проявляється, зокрема, у здійсненні функцій контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування територіальних громад, що здійснюється уповноваженими посадовими особами представницьких та виконавчих органів самоврядування таких громад, органами самоорганізації населення, представниками громадських формувань;

- перелік основних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад: низький рівень демократичної участі в громадському житті на рівні територіальних громад; потреба у спрощенні та зменшенні вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищення її ефективності; негативні демографічні (міграційні) тенденції; потреба у поліпшенні доступу до публічних послуг, що надаються на рівні територіальних громад; полегшення транскордонного співробітництва на рівні територіальних громад; територіальна нерівність між і в межах територіальних громад; корупція на рівні територіальних громад; зростаючий вплив цифрової нерівності.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

- *правотворчості* – для вдосконалення вітчизняного законодавства у частині адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад (довідка Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правозастосовчій діяльності* – для підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні;

- *освітньому процесі* – положення та висновки дисертації можуть у подальшому використовуватись при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції»;

- *науково-дослідній роботі* – для подальших досліджень у галузі адміністративного права щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні (акт впровадження у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права).

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення дисертації, теоретичні і практичні висновки оприлюднено на двох міжнародних науково-практичних конференціях: «Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI столітті» (м. Київ, 17-18 лютого 2021 р.); «Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 21-22 квітня 2021 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображено в семи наукових працях, з яких чотири наукові статті у виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України, одна у періодичному науковому виданні іншої держави за профілем дисертації, дві тези доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, що вміщують сім підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок, з яких 204 сторінки основного тексту. Список використаних джерел налічує 231 найменування і займає 25 сторінок, додатки викладено на 4-х сторінках.



## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми, визначаються мета, задачі, об'єкт, предмет та методи дослідження, наукова новизна отриманих результатів, їх теоретична та практична значущість, апробація, сформульовано наукові положення, які виносяться на захист.

**Розділ 1 «Теоретико-правові основи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Поняття та сутність адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні»* сформульовано авторську дефініцію зазначеного поняття та визначено його сутність. Розглядаючи суб'єктів публічного адміністрування у територіальних громадах, з'ясовано, що ними можуть бути інспектори з паркування, які мають повноваження з притягнення винних осіб до відповідальності за порушення правил паркування транспортних засобів за ч. 1 та 3 ст. 122, ч. 1 та 2 ст. 152-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також інспектори місцевих рад з питань правопорядку та благоустрою.

Пропонується метою розгляданого виду адміністративно-правового регулювання визначити впорядкування, розвиток та захист суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг задля побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

У підрозділі 1.2 *«Інші характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні»* визначено його об'єкт, предмет, метод, види, завдання, функції та принципи.

Наголошено, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад має здійснюватися на засадах децентралізованого управління, коли всі повноваження з публічного адміністрування делеговано органам місцевого самоврядування і ті самостійно можуть реалізувати повноваження із надання адміністративних послуг або вирішення питань місцевого значення, що віднесені до їх компетенції. А тому субординаційний вид правового регулювання може застосовуватись при використанні імперативного методу для впливу на імперативно-владні відносини, що виникають та реалізуються всередині певного органу місцевого самоврядування. Субординаційне правове регулювання може застосовуватись, зокрема, для вирішення питань, пов'язаних зі службою в управлінських органах територіальних громад, для врегулювання взаємовідносин підпорядкування між персоналом таких органів. З іншого боку, такий вид правового регулювання може застосовуватись і стосовно жителів громади, наприклад, при вирішенні питання щодо встановлення обмежень на користування громадським транспортом для осіб, які не вакцинувались від коронавірусної хвороби. Координаційне правове регулювання можливо застосовувати при застосуванні диспозитивного методу для впливу на суспільні відносини, пов'язані з участю

мешканців громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, наприклад, при прийнятті статуту територіальної громади або при вирішенні певного питання на місцевому референдумі.

У підрозділі 1.3 «Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні» приділено увагу визначенню елементів зазначеного механізму та з'ясуванню їх основних характеристик. Зокрема, встановлено, що у досліджуваному механізмі адміністративно-правового регулювання під об'єктами адміністративно-правових відносин, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, слід розуміти матеріальні, духовні та інші соціальні блага, що становлять публічну цінність для жителів відповідної громади, а також діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, що пов'язана із ефективним забезпеченням цих жителів такими благами.

Пропонується при побудові системи нормативних актів, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад використовувати поєднання кількох критеріїв, а саме: залежно від рівня, на якому здійснюється регулювання, враховуючи юридичну силу, а також функціональне призначення нормативних актів.

**Розділ 2 «Форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні»** складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Правові форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні» здійснено класифікацію правових форм адміністративно-правового регулювання розгляданого виду діяльності та надано їх характеристику.

Доведено, що нормотворча діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад, будучи однією з найважливіших правових форм діяльності територіальних громад, є діяльністю представницьких органів та уповноважених посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на прийняття, внесення змін і доповнень до нормативних актів, що призначені для врегулювання питань місцевого значення у територіальних громадах або з питань реалізації окремих повноважень держави, що передані органам самоврядування таких громад законами. Зазначається, що місцеві референдуми є особливим різновидом нормотворчої діяльності територіальних громад, котра проявляється у безпосередньому впливі жителів певної громади на формування нормативного забезпечення її функціонування.

Встановлено, що правозастосовна діяльність територіальних громад – це діяльність із прийняття правозастосовних актів суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямована на виконання положень законів та інших нормативних актів, призначених для врегулювання питань місцевого значення у територіальних громадах за різними напрямками або з питань реалізації окремих повноважень держави, що передані органам самоврядування таких громад законами. А регулятивна форма

адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад полягає у визначенні та встановленні уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування органів самоврядування територіальних громад, в передбачених законами випадках, правил поведінки для суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування таких громад, наділення їх певною сукупністю прав та обов'язків у цій сфері.

У підрозділі 2.2 «*Організаційні форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні*» досліджено організаційні форми адміністративно-правового регулювання розгляданого виду діяльності.

З'ясовано, що до основних організаційних форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування представницьких органів у територіальних громадах слід віднести, зокрема, такі: підготовка, проведення та участь у роботі сесій та засідань місцевих рад; підготовка, проведення та участь у роботі засідань постійних та тимчасових комісій; розробка депутатських запитів та звернення з ними до відповідних адресатів; участь у зборах громадян; участь у громадських слуханнях; зустрічі з виборцями; звітування перед членами громади; інформування про роботу представницького органу місцевого самоврядування.

Встановлено, що більшість організаційних форм адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування виконавчих органів місцевого самоврядування є близькими до таких же форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування органів виконавчої влади. Це, зокрема: підготовка та проведення інструктажів, конференцій, нарад, семінарів; виступи перед населенням; робочі зустрічі; ведення інформаційних блогів у інтернет-мережах; розробка планів, проєктів, програм розвитку територіальних громад; створення та ведення різноманітних реєстрів; прийом громадян; звітування про роботу тощо.

**Розділ 3 «Міжнародний досвід та шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад у сучасних умовах»** складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «*Міжнародні стандарти адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад*» проаналізовано міжнародний досвід організації та регулювання діяльності місцевих органів влади.

На підставі проведеного аналізу пропонується до основних концептуальних міжнародних та європейських документів, що регулюють діяльність територіальних громад, віднести: Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р.; Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.; Всесвітню декларацію місцевого самоврядування, прийняту на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23–26 вересня 1985 р. (м. Ріо-де-Жанейро); Європейську конвенцію про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні від 5

лютого 1992 р.; Європейську хартію регіональних мов або мов меншин від 5 листопада 1992 р.; Європейську хартію міст від 19 березня 1992 р. (м. Страсбург) та Європейську хартію міст II (Маніфест нової урбаністики) від 29 травня 2008 р. м. (Страсбург); Європейську ландшафтну конвенцію від 20 жовтня 2000 р.; Європейську хартію про участь молоді в місцевому та регіональному житті переглянуту 21 травня 2003 р.; Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування від 7 листопада 2018 р.; Декларацію про регіоналізм в Європі від 4 грудня 1996 р., прийняту Асамблеєю європейських регіонів; Гельсінську декларацію регіонального самоврядування від 28 червня 2002 р., прийняту на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування; Стратегію щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні від 15-16 жовтня 2007 р., затверджену Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування; Утрехтську декларацію про добре місцеве та регіональне врядування у неспокійний час: проблеми змін від 17 листопада 2009 р.; Хартію конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 14 січня 1994 р.

Наголошено, що положення вищезазначених документів доцільно використовувати для створення якісної нормативно-правової бази діяльності територіальних громад в Україні.

У підрозділі 3.2 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні» сформульовано низку пропозицій щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання розгляданого виду діяльності в Україні.

Зазначається, що нагальною є потреба збалансувати норми Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та законодавства, що регулює функціонування територіальних громад. Доцільно припинити дискусію щодо конституційності існування територіальних громад шляхом уточнення Конституції України, і тоді не потрібно буде розробникам законопроектів та законодавцю йти на численні компроміси, а також шукати суперечливі виходи. Це дозволить вирішити глобальне питання щодо конституційної підстави існування територіальних громад, й безпосередньо перейти до конструктивного діалогу щодо особливостей їх функціонування. Оскільки фактично «територіальна громада» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селами, селищами, містами) та районами, то пропонується доповнити статтю 133 Конституції України положенням такого змісту: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, *територіальні громади*, міста, райони в містах, селища і села.

## ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено комплексне наукове завдання, що полягає у визначенні поняття і особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розробці на цій основі рекомендацій із удосконалення відповідних законодавчих положень і практики їх застосування. Виконане дослідження дозволило сформулювати наступне:

1. Під адміністративно-правовим регулюванням діяльності територіальних громад в Україні розуміється взаємоузгоджена система форм, методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян в частині впорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

2. Об'єктами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є такі складові: 1) адміністративні послуги, що надаються у територіальних громадах; 2) відносини публічного адміністрування, тобто ті напрямки, за якими здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад: питання місцевого значення, що визначені у ст. 143 Конституції України; заходи соціально-економічного та культурного значення; соціальні послуги; права, свободи та законні інтереси жителів громади; заходи із забезпечення публічної безпеки та публічного порядку у територіальній громаді; заходи із соціального захисту жителів громади; 3) виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

3. Предметом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є такі складові: внутрішні суспільні відносини, що виникають та існують у сфері управління адміністративно-правовою діяльністю, пов'язаною із публічним адмініструванням всередині представницьких та виконавчо-розпорядчих органів територіальних громад; зовнішні суспільні відносини, що пов'язані з різними формами участі жителів громади у процесі прийняття владних рішень, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад.

4. Функції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад поділяються на загальні та спеціальні. До загальних функцій можна віднести: прогнозування і моделювання, планування, координації, контролю та інформаційного забезпечення. До спеціальних – такі функції, як: бюджетно-фінансова, матеріально-технічна, нормотворча, регулювання, інноваційна, установа.

5. Видами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, залежно від особливостей правового інструментарію, що використовується в процесі юридичної регламентації суспільних відносин, є: нормативне регулювання, що здійснюється передусім на підставі тієї системи

нормативних актів, що регламентують правове становище суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад та основні засади здійснення місцевого самоврядування; індивідуальне адміністративно-правове регулювання, що здійснюється за допомогою індивідуальних адміністративних актів правозастосовного характеру, що видаються суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад: статути територіальних громад, розпорядження сільського, селищного чи міського голови, регламенти місцевих рад тощо.

6. До системи методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести як сукупність основних загально-правових методів – імперативного та диспозитивного, так і додаткових: заохочення, переконання, примусу та рекомендацій. Крім того, залежно від особливостей взаємовідносин суб'єктів розгляданих правовідносин можна використовувати такі методи, як: координації, субординації та реординації.

7. До загальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні віднесено: законність, гуманізм, демократизм, децентралізація, об'єктивність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, керованість, комплексність та плановість. До спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні належать такі принципи: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

8. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад – це система організаційних та правових засобів, за допомогою яких забезпечується підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення, з приводу забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

9. Основними структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є: а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад; в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у додержанні, використанні, виконанні та застосуванні положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії

суб'єктів, що беруть участь у процесі публічного адміністрування діяльності територіальних громад. До додаткових елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні можна віднести такі складові: акти застосування норм права, акти тлумачення норм права, юридичні факти, правову свідомість, а також принципи адміністративного права законність і демократизм.

10. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні може здійснюватися у правовій та неправовій (зокрема, організаційній) формах. До правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести: 1) прийняття нормативно-правових актів: статутів територіальних громад, регламентів місцевих рад, регламентів виконавчих органів місцевих рад, інструкцій, положень, порядків, правил, програм, інших нормативних документів, що містять правові норми загального характеру; 2) прийняття індивідуальних та ненормативних правових актів; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення інших юридично значущих дій на основі законів або на основі прийнятих підзаконних нормативних адміністративних актів. Також, залежно від змісту діяльності, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню, можна виділити такі адміністративно-правові форми регулювання діяльності територіальних громад: нормотворча, правозастосовна, регулятивна і правоохоронна.

Організаційні форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад переважно полягають у різноманітних заходах підготовчого, інформаційного та/або консультативно-дорадчого характеру, що закладають основу для здійснення правових форм діяльності або інформують про результати застосування правових форм діяльності, не створюючи при цьому юридичних наслідків, проте роблячи певний внесок у їх досягнення.

11. Процес створення міжнародних стандартів в регулюванні діяльності територіальних громад триває і має динамічний характер. Ці процеси свідчать про формування глибоких інтеграційних тенденцій, проявом яких є розробка єдиного уніфікованого підходу. Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безсумнівно, позитивно впливатиме на становлення і зміцнення територіальних громад, формування і розширення їх законодавчої бази. Концептуальні європейські документи, що регулюють діяльність, в тому числі територіальних громад, окрім Європейської хартії місцевого самоврядування та Європейської ландшафтної конвенції, які є частиною національного законодавства України, оскільки їх було ратифіковано, а також частково Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, не мають обов'язкового характеру, але ці документи, крім усього іншого, мають типологічні, стандартизовані властивості і ніби закріплюють можливі, бажані, допустимі, заохочувані і прийняті на міжнародній арені шляхи й адміністративно-правові форми реалізації міжнародного співробітництва в цій сфері.

12. Пропонуються рекомендації щодо вдосконалення

адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні:

- існує необхідність прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», у якому необхідно передбачити чіткий механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «територіальних громад»;

- потребує оновлення Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому доцільно, зокрема, чітко розмежувати повноваження суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад із повноваженнями районних та обласних рад, а також абз. 2 ст. 1 цього Закону викласти у такій редакції: «адміністративно-територіальна одиниця – Автономна Республіка Крим, область, район, територіальна громада, місто, район у місті, селище, село».

### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

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

1. Дзюба І. В. Європейські стандарти правового регулювання діяльності територіальних громад. *KELM*. 2020. № 3-3. С. 182-186 (Республіка Польща).

2. Дзюба І. В. Деякі питання визначення поняття та структури механізму адміністративно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 6. С. 178-183.

3. Дзюба І. В. Окремі питання визначення правових форм діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридична наука*. 2020. №7. С. 166-171.

4. Дзюба І. В. Окремі аспекти визначення принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 5. Том 2. С. 122-128.

5. Дзюба І. В. Деякі аспекти визначення об'єкту, предмету і методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. Том 2. С. 167-171.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Дзюба І. В. Щодо визначення поняття адміністративно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у XXI столітті і: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17-18 лют. 2021 р.)* Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 22-24.

7. Дзюба І. В. Питання діяльності територіальних громад у державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року та у плані заходів з її реалізації. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення:*



*матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 21-22 квіт. 2021 р.)* Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 40-43.

### **АНОТАЦІЯ**

**Дзюба І. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2022.

У науковій праці визначено поняття та основні характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розробці на цій основі рекомендацій з удосконалення відповідних законодавчих положень і практики їх застосування.

У роботі сформульовано поняття розгляданого виду адміністративно-правового регулювання, під яким розуміється взаємоузгоджена система форм, методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян в частині впорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад. Визначено його об'єкт, предмет, функції, види, методи, принципи та форми.

Надано характеристику механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. Пропонується основними структурними елементами зазначеного механізму визнати: а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад; в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у додержанні, використанні, виконанні та застосуванні положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів, що беруть участь у процесі публічного адміністрування діяльності територіальних громад. До додаткових елементів віднесено такі складові: акти застосування норм права, акти тлумачення норм права, юридичні факти, правову свідомість, а також принципи адміністративного права законність і демократизм.

Досліджено міжнародний досвід регулювання діяльності територіальних громад та здійснено пошук шляхів удосконалення вітчизняного адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. На підставі цього сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. Констатовано, що нагальною є потреба збалансування норм Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та законодавства, що регулює функціонування територіальних

громад.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, виконавчо-розпорядча діяльність, органи місцевого самоврядування, діяльність представницьких та виконавчих органів територіальних громад, публічне адміністрування.

## SUMMARY

**Dziuba I. V. Administrative regulation of the activities of territorial communities in Ukraine.** – *The manuscript.*

The thesis is for the degree of Candidate of legal science, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law. – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2022.

The research deals with defining the concept and main characteristics of the administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine and developing, on this basis, recommendations for improving the relevant legislative provisions and the practice of their application.

The work formulates the concept of the considered type of administrative and legal regulation, which is understood as a mutually agreed system of forms, methods, norms and principles relating to the public administration of representative and executive bodies of local self-government and associations of citizens in terms of the regulation, development and protection of social relations in the spheres solving issues of local importance and providing administrative services for the purpose of building and effective functioning of capable territorial communities. Its object, subject, functions, types, methods, principles and forms are defined.

The mechanism of administrative and legal regulation of the activity of territorial communities in Ukraine is considered and described. It is proposed to recognize the following as the main structural elements of the mentioned mechanism: a) administrative and legal norms that determine the legal status of subjects of public administration of territorial communities; b) administrative and legal relations formed in the process of implementation of executive and administrative activities by subjects of public administration of territorial communities; c) acts of implementation of administrative and legal norms, which are expressed in the observance, use, implementation and application of the provisions of normative acts in the field of administrative law in the process of interaction of subjects participating in the process of public administration of the activities of territorial communities. Additional elements include the following components: acts of application of legal norms, acts of interpretation of legal norms, legal facts, legal awareness, as well as principles of administrative law, legality and democracy.

The international experience of regulating the activities of territorial communities was studied and the search for ways of improving the domestic administrative and legal regulation of the activities of territorial communities was carried out. Based on this, a number of proposals and recommendations aimed at improving the administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine were formulated. It was established that there is an urgent

need to balance the norms of the Constitution of Ukraine, the European Charter of Local Self-Government and the legislation regulating the functioning of territorial communities.

**Keywords:** *administrative and legal regulation, executive and administrative activity, local self-government bodies, activity of representative and executive bodies of territorial communities, public administration.*