

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НОЦИК АНДРІЙ ІГОРОВИЧ**

УДК 342.9:352.4

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ  
ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

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

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук**

**Київ – 2024**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

**Науковий керівник:**

кандидат юридичних наук, доцент

**Нестерцова-Собакарь Олександра Володимирівна,**  
Дніпровський державний університет внутрішніх справ,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України

**Сербин Руслан Андрійович,**  
Львівський державний університет внутрішніх справ,  
проректор

доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України

**Дрозд Олексій Юрійович,**  
Бюро економічної безпеки України,  
керівник департаменту організаційного забезпечення діяльності

Захист відбудеться «21» жовтня 2024 року о 9<sup>00</sup> год на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «19» вересня 2024 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Ксенія КУРКОВА

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Повномасштабна війна в Україні щодня посягає на гарантування українцям їх конституційного права на місцеве самоврядування. Воєнні дії на території нашої країни знищили незліченну кількість місцевої інфраструктури, засоби комунікації та інші суспільні блага, які розбудовувалися роками. Війна спричинила нестабільність, економічну скруту, та, що найгірше, – позбавила життя значної кількості людей. Попри все, наша держава намагається на всіх рівнях протидіяти ворогу, стабілізувати ситуацію та забезпечити безпеку для всіх громадян. У цей непростий час кожна гілка влади працює в напрямі координації дій, підтримки військових, забезпечення гуманітарної допомоги й розвитку стратегій для відновлення миру та стабільності в країні.

В умовах війни люди почали усвідомлювати важливість місцевого самоврядування для забезпечення безпеки, надання послуг і координації допомоги на місцевому рівні. Також війна стимулює більш активну участь громадян у місцевому самоврядуванні та зміцнила громадську свідомість. Сучасна модель місцевого самоврядування в Україні вирізняється необхідністю додаткового координаційного зусилля та мобілізації ресурсів для забезпечення безпеки й допомоги вразливим групам населення. Тому в контексті сучасної соціально-політичної ситуації в Україні розвиток місцевого самоврядування та його перетворення на більш ефективну та демократичну структуру є особливо важливою сферою правового регулювання. Добровільне об'єднання територіальних громад є одним з ключових інструментів у забезпеченні ефективного управління ресурсами на місцевому рівні, подоланні адміністративних бар'єрів та сприянні загального розвитку територій. Результати авторського соціологічного опитування підтвердили актуальність питання ресурсного забезпечення територіальних громад, адже 63 % респондентів визнали це основною проблемою на шляху до формування ефективного функціонування територіальних громад в Україні.

Відповідно, ефективна організація діяльності та ресурсів добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні забезпечить належне функціонування місцевих владних органів, захистить права й інтереси місцевого населення, сприятиме відновленню місцевої інфраструктури та економіки під час і після війни.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Новітні підходи адміністративно-правових засад діяльності територіальних громад в Україні сформуливали прямий зв'язок адміністративного права з діяльністю територіальних громад. Так, у роботі В. Олексюк «Територіальна громада як суб'єкт адміністративних правовідносин» (2023) визначено становище територіальної громади як суб'єкта адміністративних правовідносин. Варті уваги дисертації І. Дзюби «Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні» (2022) та Ю. Кириченко «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» (2019), у яких проаналізовано адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні. Крім того, важливою є робота А. Лісніченка «Адміністративно-правовий статус територіальних громад в Україні» (2021), у якій визначено юридичну природу

адміністративно-правового статусу територіальних громад та його структурних компонентів.

Інші питання організації діяльності територіальних громад в Україні вивчали у своїх роботах такі науковці, як О. Алтуніна, Є. Ананьєва, В. Андріяш, М. Багмет, О. Батанов, М. Блажівська, І. Бойко, Н. Бровко, Г. Бублик, Г. Возняк, Р. Галгаш, М. Горбатюк, М. Горбач, О. Гумін, А. Гусь, В. Давидова, Н. Данилко, Ю. Денисовець, А. Дорош, О. Дрозд, Ю. Дьяченко, О. Євтушенко, О. Звіздай, Р. Ігонін, В. Карпенко, В. Кожуріна, А. Кулинич, О. Лагода, Д. Лічак, А. Маковецький, М. Манойленко, Ю. Марущин, Г. Матвієнко, М. Мельник, О. Нестерцова-Собакарь, А. Новак, В. Оксінь, Г. Палвашова, Р. Панчишин, Я. Петруненко, Я. Полянська, С. Поляруш-Сафроненко, С. Потапенко, О. Проніна, В. Проскура, К. Ровинська, Т. Сахно, О. Світовий, П. Сениш, Р. Сербин, А. Сергієнко, О. Терещук, О. Токаренко, І. Тулик, Ю. Фетько, Ю. Фролов, П. Фугело, А. Шевченко, А. Шевчук, С. Щеглюк, Н. Якимчук та ін.

Загалом формування моделі організації діяльності територіальних громад в Україні в умовах війни потребує абсолютно нового підходу щодо пошуку оптимальних рішень розподілу ресурсів на місцевому рівні, захисту інтересів територіальних громад, розв'язання соціальних та інших проблем, зумовлених воєнними діями.

#### **Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.**

Тема дисертаційної роботи узгоджується з положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р.; Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695; Концепції розвитку громадянської освіти в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 року № 710-р; Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р. Тема дисертації спрямована на виконання положень плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу законодавства, позицій учених і практики функціонування органів виконавчої влади й місцевого самоврядування визначити адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади, сформулювати напрями забезпечення їх ефективності, ідентифікувати проблемні аспекти правового регулювання та розробити рекомендації для подальшого розвитку права на місцеве самоврядування.

Для досягнення сформульованої мети в дисертації заплановано виконати такі *завдання*:

- визначити поняття добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень;
- з'ясувати зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади;
- розкрити принципи організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади;
- визначити елементи адміністративно-правового статусу добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні;
- схарактеризувати адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні;
- сформулювати поняття адміністративних процедур добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні;
- схарактеризувати державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад і добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні;
- обґрунтувати аспекти ефективності територіальних громад щодо управління земельними ресурсами в Україні;
- визначити напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правових засад організації та функціонування об'єднаної територіальної громади в Україні.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади.

**Методи дослідження.** Теоретико-правові засади організації та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад розкрито завдяки *діалектичному* методу (розділ 1). Застосування методу *дедукції* дало змогу проаналізувати сутність функціонування добровільно об'єднаних територіальних громад як складових інституту делегування повноважень (підрозділ 1.1). На основі *індукції* сформульовано загальні висновки щодо змісту й особливостей адміністративно-правових відносин у контексті добровільного об'єднання територіальних громад (підрозділ 1.2). Методи *аналізу* та *синтезу* дозволили виокремити принципи й нормативно-правові засади організації та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад (підрозділ 1.3). Завдяки *функціональному* методу визначено адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальних громад (підрозділ 1.4). У переважній більшості підрозділів роботи було застосовано *формально-юридичний* метод як ключовий підхід у науковому дослідженні права та правозастосування у сфері діяльності територіальних громад (підрозділи 1.3, 1.4, розділи 2, 3). *Дескриптивний* метод використано для опису порядку створення та організації діяльності добровільно об'єднаної територіальної громади (розділ 2). *Системно-структурний* метод уможливив аналіз порядку створення та організації діяльності добровільно об'єднаної територіальної громади в структурі функціонування органів місцевого

самоврядування (розділ 2). Завдяки методу *групування* розкрито повноваження добровільно об'єднаної громади у сфері земельних і бюджетних відносин (підрозділ 3.1). Метод *правотворчості* дозволив визначити шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади (підрозділ 3.2). *Соціологічний* метод слугував підґрунтям проведення авторського соціологічного опитування.

*Емпіричну базу дисертації* становлять узагальнення практики органів виконавчої влади (Міністерства розвитку громад та територій України, місцевих державних адміністрацій, інших органів виконавчої влади) та місцевого самоврядування, громадських організацій і міжнародних інституцій у сфері забезпечення права на місцеве самоврядування в Україні.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є новітнім комплексним дослідженням в Україні, у якому розкрито адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади, на підставі чого визначено проблемні аспекти правового регулювання, запропоновано низку новітніх наукових та практичних висновків і пропозицій щодо реалізації влади та забезпечення публічних інтересів на місцевому рівні. Основними з них є такі:

*уперше:*

– розкрито науково-теоретичну сутність добровільно об'єднаної територіальної громади як інституту делегування повноважень, унікальність якої полягає у формуванні за добровільною ініціативою громадян в окрему складову місцевого самоврядування з отриманням делегованих повноважень через активну участь громадян та їх виборних представників, що забезпечує демократичний характер прийняття суспільних рішень і дій;

– визначено унікальні особливості новітнього адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні, що характеризуються: розширенням прав і повноважень (новітні об'єднання територіальних громад мають значно більшу автономію порівняно з попередніми формами органів місцевого самоврядування); тенденцією щодо підвищення відповідальності; демократизацією та децентралізацією влади (збільшення участі громадян, наближення влади до людей); створенням сприятливих умов для розвитку внаслідок розширення міжнародної співпраці; використанням інноваційних підходів організації та функціонування;

– схарактеризовано адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні, до яких зараховано такі: послідовність (процес надання державної підтримки поділений на чітко визначені етапи); плановість; публічність; нормативна визначеність; адаптивність (під час надання державної підтримки слід ураховувати конкретні умови, що існують на певному етапі); добровільність; динамічність; контрольованість (громади контролюють органи державної влади щодо використання ресурсів державної підтримки);

*удосконалено:*

– новітні особливості нормативно-правових засад організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні, що ґрунтуються на: загальній ідеї місцевого самоврядування, закріпленій міжнародними та конституційними нормами; спеціалізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, що визначається законами та підзаконними актами України; специфічних умовах функціонування окремої територіальної громади, що встановлюються внаслідок внутрішньої нормотворчої діяльності територіальної громади (прийняття внутрішніх документів, правил, укладення договорів тощо);

– розуміння об'єктів адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади як матеріальних і нематеріальних благ, а також послуг, які становлять основний предмет регулювання взаємодії між суб'єктами громадянського суспільства й органами самоврядування, до яких віднесено: адміністративні послуги, що надаються населенню територіальної громади; загальносоціальні цінності та блага, спрямовані на забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку та правопорядку відповідної території; питання місцевого значення; окремі права і свободи жителів громади, їх соціальний захист;

– теоретичне розуміння добровільного об'єднання територіальних громад в Україні, що є складним і багатограним процесом та включає фінансові, соціальні, бюрократичні й економічні аспекти, які зумовлюють виникнення суспільної дискусії щодо рішення добровільного приєднання, пов'язаного з нерівномірністю розподілу фінансових ресурсів, бюрократичними перешкодами, побоюванням втратити ідентичність територіальної громади тощо;

*отримали подальший розвиток:*

– практичні положення щодо фінального етапу утворення об'єднаної територіальної громади в межах адміністративної процедури добровільного об'єднання територіальних громад в Україні, що є унікальним для кожної громади, оскільки враховує специфіку та потреби конкретного регіону, та включає кілька ключових аспектів: 1) прийняття рішення всіма радами, що беруть участь у процесі об'єднання, що визначає початок утворення громади; 2) правонаступництво (передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до об'єднаної громади); 3) структурні зміни (новий склад виконавчого комітету, повноваження голови об'єднаної громади); 4) інтеграція земельних і фінансових ресурсів;

– положення щодо впливу війни на особливості бюджетних відносин територіальних громад в Україні, що передбачає адаптацію бюджетних механізмів, активну підтримку держави для забезпечення стійкості й відновлення економічного розвитку територіальної громади, перегляд системи міжбюджетного вирівнювання для забезпечення фінансової стабільності й підтримки громад у воєнний період;

– напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні, які спрямовані на забезпечення принципу субсидіарності, формування нової моделі стратегічного управління фінансами, удосконалення положень спеціалізованого законодавства, методики співробітництва територіальних громад в Україні.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що наведені в роботі науково-теоретичні положення, висновки і практичні рекомендації впроваджені та можуть бути використані в:

– *науково-дослідній роботі* – як підґрунтя для проведення подальших теоретико-правових досліджень, спрямованих на розвиток теорії адміністративного права в аспекті механізмів реалізації права на місцеве самоврядування (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *законотворчій сфері* – для розроблення нових та вдосконалення діючих законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, положення яких спрямовані на розвиток адміністративного законодавства щодо діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні;

– *освітньому процесі* – під час готування та ведення лекцій, навчальних семінарів і практичних занять для здобувачів вищої освіти з навчальної дисципліни «Актуальні проблеми теорії адміністративного права», підготовки відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших суміжних дисциплін (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 15–16 лютого 2023 р.), «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах» (м. Київ, 13–14 березня 2023 р.), «Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 7–8 лютого 2024 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 218 сторінок. Робота містить список використаних джерел зі 160 найменувань на 17 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми дисертації, проаналізовано її взаємозв'язок з науковими програмами, планами, темами та грантами, окреслено мету й завдання дослідження, визначено об'єкт і предмет наукового аналізу, описано методологічні підходи, висвітлено наукову новизну та практичне значення здобутих результатів, представлено інформацію щодо апробації матеріалів дослідження, структури й обсягу роботи.

**Розділ 1 «Теоретико-правові засади організації та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад»** містить чотири підрозділи, у яких визначено сутність, статус і принципи діяльності добровільного об'єднання територіальних громад.

У *підрозділі 1.1 «Добровільно об'єднана територіальна громада як складова інституту делегування повноважень»* встановлено, що інститут делегування повноважень є важливим елементом системи державного управління та публічного адміністрування, який має значний вплив на ефективність управління, рівень



децентралізації влади та якість надання публічних послуг, що за своїм змістом полягає в передачі повноважень від одного суб'єкта до іншого із встановленням відповідних прав, обов'язків, умов та гарантій задля реалізації певних функцій.

Доведено, що добровільно об'єднана територіальна громада є складовою інституту делегування повноважень щодо реалізації загального права на місцеве самоврядування. Делегують такі повноваження добровільно об'єднаній територіальній громаді фактично громадяни України як суб'єкти права на місцеве самоврядування та держава, що наділяє громаду відповідними правовими інструментами та гарантує її діяльність.

Зауважено, що добровільно об'єднана територіальна громада в Україні є важливою складовою інституту делегування повноважень в адміністративному праві, що базується на принципах місцевого самоврядування, закріплених у Конституції України та інших нормативних актах. Добровільно об'єднана територіальна громада становить демократичну форму організації громадян, яка взаємодіє з державою в реалізації місцевого самоврядування. Її специфіка полягає в тому, що громада вільно об'єднується для спільного прийняття рішень та ефективного управління питаннями місцевого значення.

Згідно з Конституцією та законами України, добровільно об'єднана територіальна громада отримує делеговані повноваження для самостійного вирішення питань, які стосуються її території, що включає регулювання та управління суттєвою частиною публічних справ в інтересах місцевого населення. Унікальність добровільно об'єднаної територіальної громади полягає в тому, що ця організація формується за ініціативою громадян і має можливість визначати свої пріоритети й завдання. Делегування повноважень відбувається через активну участь громадян та їх виборних представників, що забезпечує демократичний характер прийняття рішень.

Аргументовано положення про те, що діяльність добровільно об'єднаної територіальної громади є важливою для забезпечення ефективного управління на місцевому рівні та відповідності інтересам і потребам громади. Забезпечуючи високий рівень самоврядування та участі громадян, добровільна об'єднана територіальна громада стає ключовою ланкою в системі делегування повноважень, сприяючи розвитку місцевих громад у межах закону та конституційних норм. Визначено, що добровільно об'єднана територіальна громада як складова інституту делегування повноважень становить не лише юридичний статус, а й динамічний соціальний конструктор, у якому громада взаємодіє та співпрацює для самостійного планування, ефективного управління ресурсами та забезпечення сталого розвитку.

У підрозділі 1.2 «Зміст та особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільного об'єднання територіальних громад» визначено специфіку формування та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад у публічній площині правовідносин.

Встановлено такі особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади: 1) добровільний характер; 2) участь громади як суб'єкта адміністративного права, що має свої права та обов'язки, спрямовані на задоволення публічних та індивідуальних інтересів; 3) владно-

управлінська функція; 4) субсидіарність; 5) наявність публічно-правового інтересу (громада як учасник адміністративно-правових відносин представляє публічно-правовий інтерес та діє від імені держави, що підкреслює публічний характер цих відносин); 6) партиципаторна демократія; 7) двоетапний характер вирішення спорів.

Проаналізовано види адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади: відносини в процесі прийняття рішень; відносини в процесі управління майном; відносини в процесі надання адміністративних послуг; відносини в процесі співпраці громади з іншими суб'єктами.

Зазначено, що об'єкти адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади – це матеріальні та нематеріальні блага, а також послуги, які становлять основний предмет регулювання взаємодії між суб'єктами громадянського суспільства та органами самоврядування. Ці об'єкти включають адміністративні послуги, що надаються населенню територіальної громади, відносини публічного адміністрування, а також загальносоціальні цінності та блага, спрямовані на забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку і правопорядку відповідної території. Об'єктами таких відносин також є питання місцевого значення, права та свободи жителів, здоров'я і соціальний захист населення.

У підрозділі 1.3 *«Принципи та нормативно-правові засади організації та функціонування добровільного об'єднання територіальних громад»* визначено концептуальні й нормативно-правові основи діяльності добровільного об'єднання територіальних громад.

Акцентовано, що система принципів організації та функціонування добровільно об'єднання територіальних громад не є статичною та може адаптуватися з урахуванням специфічних умов та потреб конкретної громади. При цьому, система принципів може слугувати основою для розробки статуту об'єднання територіальних громад, а також для прийняття рішень щодо організації та функціонування об'єднання територіальних громад.

Визначено, що загальна система принципів організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні ґрунтується на таких засадах: добровільність; гласність; субсидіарність; економічна доцільність; пропорційність; спроможність; партиципаторна демократія; відповідальність; підзвітність; рівність; доступність; партнерство та співпраця; інноваційність; сталий розвиток.

Доведено, що Європейська хартія місцевого самоврядування є потужним інструментом для розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, що наближає українську систему місцевого самоврядування до європейських стандартів, сприяє європейській інтеграції України та розвитку транскордонного співробітництва.

На підставі аналізу нормативно-правових засад організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні встановлено, що вони виникають внаслідок комплексної адміністративної діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування та охоплюють: правові акти (статути,

регламенти, правила, інструкції тощо); індивідуальні акти та неправові акти (програми, рекомендації); адміністративні договори.

У підрозділі 1.4 «Адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальних громад» проаналізовано правове становище добровільного об'єднання територіальних громад.

Виокремлено такі елементи адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні: правосуб'єктність; принципи та нормативно-правові засади діяльності; права; обов'язки; юридична відповідальність.

Адміністративну правосуб'єктність територіальної громади в Україні визнано фундаментальною спроможністю територіальної громади бути суб'єктом права на місцеве самоврядування, що набувається через відповідні організаційно-установчі процедури та реалізується завдяки системі власних і делегованих повноважень, гарантованих законодавством України та міжнародним правом.

Встановлено, що адміністративна відповідальність добровільного об'єднання територіальних громад в Україні – це система юридичних механізмів і заходів, передбачених адміністративно-правовим статусом, яка накладає на таке об'єднання відповідальність за несвоєчасне або неналежне виконання адміністративних повноважень у сфері місцевого самоврядування. Ця форма відповідальності усвідомлюється не лише як засіб захисту адміністративних правовідносин, а й як інструмент превенції правопорушень і стимулювання свідомого та відповідального ставлення об'єднань територіальних громад до виконання їхніх функцій у межах закону. Адміністративна відповідальність добровільного об'єднання територіальних громад базується на чіткому адміністративно-правовому статусі, визначеному в законодавстві України щодо місцевого самоврядування. Об'єктом відповідальності є дії та рішення об'єднань територіальних громад, які визначаються їхніми адміністративними обов'язками.

**Розділ 2 «Порядок створення та організації діяльності добровільно об'єднаної територіальної громади»** містить три підрозділи, у яких розкрито особливості публічних адміністративних процедур щодо функціонування об'єднання територіальних громад.

У підрозділі 2.1 «Адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад» зазначено, що етап ініціювання як частина адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є початковим кроком у процесі добровільного об'єднання та охоплює: 1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний, міський голова, депутати місцевої ради, члени територіальної громади, органи самоорганізації населення); 2) зміст пропозиції щодо ініціювання (перелік територіальних громад, що об'єднуються, визначення адміністративного центру об'єднаної громади); 3) громадське обговорення (є обов'язковим та проводиться протягом 30 днів з дня надходження пропозиції в різних формах – збори громадян, громадські слухання, опитування тощо).

Проміжним етапом адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад визнано підготовку проєкту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Водночас одним зі специфічних

етапів адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є схвалення та прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

У підрозділі 2.2 «Адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад» розкрито зміст публічної процедури приєднання.

Наголошено, що процедура добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад умовно поділяється на три етапи: 1) ініціювання приєднання; 2) прийняття рішення про приєднання; 3) прийняття подальших наслідків щодо приєднання.

Обґрунтовано положення про те, що етап ініціювання приєднання до територіальної громади є важливим кроком на шляху до об'єднання громад, що дає можливість вивчити доцільність об'єднання, врахувати думку жителів і прийняти виважене рішення. Доведено, що етап прийняття рішення про приєднання до територіальної громади в Україні є комплексним процесом, який ґрунтується на принципах юридичної чіткості та процедури.

Зауважено, що завершальним етапом адміністративної процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні є прийняття подальших наслідків щодо приєднання, що охоплює: 1) реорганізацію громад – остаточне формування нової об'єднаної територіальної громади та початок функціонування об'єднаної територіальної громади як єдиного цілого; 2) оптимізацію структури та функціонування органів управління громади (припинення та зміну повноважень окремих суб'єктів управління – сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади); 3) поширення єдиного управління повноважень на територію приєднаної громади; 4) нове правонаступництво (об'єднана територіальна громада стає правонаступником майна, прав та обов'язків приєднаної громади); 5) бюджетну інтеграцію (об'єднання бюджетів приєднаної громади та об'єднаної територіальної громади, забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетних коштів).

У підрозділі 2.3 «Адміністративні процедури державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад і добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад» розкрито особливості процесуального механізму, спрямованого на стимулювання та підтримку утворення спроможних об'єднаних територіальних громад.

З'ясовано, що методична підтримка добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад – це комплекс державно регульованих заходів, спрямованих на надання необхідної інформаційної, консультаційної та організаційної підтримки з метою стимулювання та сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, їх приєднанню до об'єднаних територіальних громад, формуванню спроможних територіальних громад.

Інформаційно-просвітницьку підтримку територіальних громад визначено як систему заходів з поширення інформації та освіти, спрямованих на стимулювання свідомого та інформованого рішення громадян щодо добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад, формування спроможних громад. Доведено, що організаційна підтримка передбачає регламентування та координацію дій органами

виконавчої влади стосовно територіальних громад щодо розроблення необхідних процедур, надання консультацій, та інших заходів, спрямованих на забезпечення успішності процесу об'єднання, приєднання або забезпечення спроможності.

Фінансову підтримку добровільно об'єднаних територіальних громад в Україні визначено як комплекс заходів, що передбачає надання територіальним громадам фінансових ресурсів з метою сприяння їхньому стійкому соціально-економічному розвитку, що охоплює різноманітні фінансові інструменти, зокрема дотації, субвенції, спеціальні фонди, кредитні ресурси тощо.

**Розділ 3 «Особливості функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади»** має два підрозділи, у яких розглянуто актуальні питання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні.

У підрозділі 3.1 *«Особливості реалізації повноважень добровільно об'єднаної територіальної громади у сфері земельних і бюджетних відносин»* проаналізовано діяльність об'єднання територіальних громад в окремих сферах правового регулювання.

Окреслено напрями вдосконалення діяльності добровільно об'єднаної громади у сфері земельних відносин в Україні, а саме: узгодження законодавства, зокрема шляхом лобіювання змін у законодавстві та представництва інтересів об'єднання територіальних громад на різних рівнях влади; удосконалення механізмів контролю та моніторингу використання земельних ресурсів, а також посилення відповідальності за недоцільне використання земель; стимулювання раціонального використання земель; підтримка інвестицій та співпраця з інвесторами для розвитку земельних ресурсів об'єднання територіальних громад; підвищення обізнаності й залучення громадян до процесу прийняття рішень щодо використання земельних ресурсів.

Констатовано, що добровільно об'єднані територіальні громади в Україні мають специфічні особливості в реалізації своїх повноважень у сфері бюджетних відносин: 1) об'єднання територіальних громад формують свій бюджет, ураховуючи потреби й особливості своєї території, що відображає їхню фінансову автономію; 2) об'єднання територіальних громад можуть брати участь у розподілі фінансових ресурсів між собою за угодами, що дозволяє їм спільно вирішувати питання, що стосуються спільних інтересів; 3) об'єднання територіальних громад відповідають за здійснення контролю за виконанням бюджету, включаючи підготовку звітів і забезпечення фінансової дисципліни; 4) об'єднання територіальних громад можуть сприяти розвитку інвестиційної діяльності на своїй території, забезпечуючи сприятливі умови для бізнесу та залучення інвестиційних проєктів.

Акцентовано на тому, що повномасштабна війна в Україні породжує комплексні виклики в бюджетних відносинах територіальних громад, вимагаючи адаптації бюджетних механізмів та активної підтримки для забезпечення стійкості й відновлення економічного розвитку. Умови війни в Україні спричиняють складнощі в бюджетних відносинах територіальних громад, а також до різних рівнів фінансової стабільності громад залежно від відстані до лінії фронту.

У підрозділі 3.2 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади» запропоновано напрями вдосконалення діяльності об'єднання територіальних громад в Україні.

Встановлено, що забезпечення принципу субсидіарності може бути ключовим напрямом удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні. Для гарантування субсидіарності слід на законодавчому рівні розробити чіткі критерії та процедури для делегування повноважень від центральних органів до місцевих органів влади з урахуванням специфіки територіальних громад.

Одним з напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної визнано нове стратегічне управління фінансами щодо: 1) формування та впровадження річних стратегічних планів фінансування на рівні територіальних громад, що враховують їхні потреби та розвиткові цілі; 2) встановлення стратегічної політики щодо збільшення податкових надходжень на місцевому рівні та їх ефективного використання, а саме збільшення частки податків, що залишаються на місцевому рівні; 3) стратегічний аналіз нових джерел доходів (максимізація використання грантів і міжнародних програм фінансування, розроблення проєктів на засадах співфінансування, реалізація локальних економічних ініціатив тощо); 4) забезпечення майбутнього стратегічного планування використання отриманих доходів на розвиток громади; 5) розроблення стратегічних методів оцінки результативності використання бюджетних коштів і визначення пріоритетів у фінансових рішеннях.

Визначено, що вдосконалення транскордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних громад в Україні є ключовим для стійкого розвитку країни, забезпечення безпеки та політичної стабільності, а також зміцнення міжнародного партнерства та впливу.

## ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації на основі комплексного аналізу законодавства, позицій учених і практики функціонування органів виконавчої влади й місцевого самоврядування визначено адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади, сформовано напрями забезпечення їх ефективності, ідентифіковано проблемні аспекти правового регулювання та розроблено рекомендації для подальшого розвитку права на місцеве самоврядування, основними з яких є такі:

1. Визначено поняття добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень, що становить демократичний механізм, який базується на принципах місцевого самоврядування та виникає з ініціативи громадян як форма їх активної участі в процесі прийняття рішень та управління публічними справами на місцевому рівні задля сталого розвитку суспільства й реалізації демократії на місцевому рівні.

2. Розкрито зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади як окремих вид публічно-правових відносин, що виникають, змінюються та припиняються між добровільно об'єднаною територіальною громадою, яка постає як суб'єкт публічного права, що наділений владними повноваженнями, та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин у процесі реалізації громадою своїх повноважень для вирішення питань місцевого значення, надання адміністративних послуг та організації співпраці, що комплексно реалізується на засадах добровільності, субсидіарності, партиципаторної демократії та врегульовується нормами адміністративного права.

3. Доведено, що принципи організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади – це система базових і невід'ємних ідей, концепцій та правил, що гарантовані Конституцією та законами України, визначають сутність, мету, завдання, організаційні засади й основні напрями діяльності добровільно об'єднаної територіальної громади, гарантують права та свободи її жителів, а також забезпечують ефективно та демократично здійснення місцевого самоврядування на відповідній території.

4. Виокремлено такі елементи адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні: 1) правосуб'єктність (територіальна громада визнається юридичною особою, що може набувати майнові та немайнові права, нести цивільно-правові зобов'язання, здатна бути позивачем і відповідачем у суді); 2) принципи та нормативно-правові засади діяльності; 3) права (самостійно вирішувати питання місцевого значення; здійснювати управління майном; співпрацювати з іншими органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, міжнародними суб'єктами; здійснювати зовнішньоекономічну діяльність; одержувати державну підтримку тощо); 4) обов'язки (дотримуватися Конституції та законів України; забезпечувати законність і правопорядок; здійснювати захист прав і свобод громадян; надавати адміністративні послуги населенню; звітувати про свою діяльність перед громадськістю тощо); 5) юридична відповідальність.

5. З'ясовано, що адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні – це публічний процес, що на основі регламентаційного планування та з урахуванням специфіки кожної громади включає декілька законодавчо визначених етапів ініціювання, підготовки, схвалення та фінального формування об'єднаних територіальних громад з метою забезпечення децентралізації влади шляхом формування ефективних, самостійних, взаємодіючих і відповідальних громад.

6. Аргументовано положення, згідно з яким адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні – це публічний процес, що включає нормативно закріплені та систематизовані послідовні етапи, визначені адміністративно-правовими нормами, що спрямовані на легалізацію процесу приєднання спроможної територіальної громади за її добровільно ініціативи до іншої територіальної громади для забезпечення територіальної консолідації та покращення управлінської ефективності на рівні місцевого самоврядування.

7. Проаналізовано питання щодо державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад і добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні як вид державних заходів та форм фінансового, правового, організаційного, методичного, інформаційного характеру, що реалізуються в межах спланованого, нормативно закріпленого процесу, спрямовані на стимулювання та сприяння децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування та створення стійких, спроможних об'єднаних громад. Зауважено, що в умовах війни держава намагається посилити фінансову підтримку територіальних громад, які постраждали від війни, створюючи спеціальні фонди, ресурси яких будуть спрямовувати на відновлення територіальних громад.

8. Констатовано, що показником ефективності територіальних громад щодо управління земельними ресурсами в Україні є комплексна оцінка кількох ключових аспектів: 1) рівня доступності та прозорості інформації про земельні ресурси, процеси прийняття рішень і використання земельних ділянок; 2) раціонального використання ресурсів з урахуванням потреб громади, сталого розвитку, захисту довкілля та забезпечення економічної вигоди; 3) рівня участі громади в прийнятті рішень щодо управління землею та рівня підтримки громадських ініціатив у цій сфері; 4) інституційної компетентності; 5) ефективності механізмів вирішення конфліктів щодо власності, використання та доступу до земельних ділянок; 6) здатності громади розробляти й виконувати стратегії розвитку, включаючи земельне планування та забезпечення сталого використання ресурсів.

9. Зауважено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні має бути спрямоване на: забезпечення принципу субсидіарності на законодавчому рівні; формування нової моделі стратегічного управління фінансами; перегляд положень спеціалізованого Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з метою вдосконалення адміністративної процедури утворення та державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад; формування методики транскордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних громад в Україні.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:*

1. Notsyk A. I. Voluntary united territorial society as a component of the institution of delegation of authority in the administrative law of Ukraine. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2023. № 4. P. 47–51.

2. Ноцик А. І. Поняття та система принципів організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2023. № 4(82). С. 289–294.

3. Ноцик А. І. Зміст та особливості адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип. 6. С. 115–120.



4. Ноцик А. І. Адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 6. С. 111–115.

5. Ноцик А. І. Напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 365–369 (Республіка Польща).

6. Ноцик А. І. Аналіз нормативно-правових засад організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні. *Київський часопис права*. 2024. № 1. С. 191–195.

7. Ноцик А. І. Особливості адміністративних процедур державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 332–334.

8. Ноцик А. І. Новітній адміністративно-правовий статус добровільного об'єднання територіальної громади в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2024. № 67. С. 21–23.

#### ***які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

9. Ноцик А. І. Новітній зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади. *Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15–16 лют. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 117–120.

10. Ноцик А. І. Правові питання розуміння добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень в адміністративному праві України. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13–14 берез. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 131–133.

11. Ноцик А. І. Сучасна система принципів організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади. *Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 лют. 2024 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2024. С. 71–73.

#### **АНОТАЦІЯ**

**Ноцик А. І. Адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024.

У дисертації на основі комплексного аналізу законодавства, позицій учених і практики функціонування органів виконавчої влади й місцевого самоврядування визначено адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної

територіальної громади, сформовано напрями забезпечення їх ефективності, ідентифіковано проблемні аспекти правового регулювання та розроблено рекомендації для подальшого розвитку права на місцеве самоврядування.

Сформовано поняття добровільно об'єднаної територіальної громади як складової інституту делегування повноважень, що становить демократичний механізм, який базується на принципах місцевого самоврядування та виникає з ініціативи громадян як форма їх активної участі в процесі прийняття рішень та управління публічними справами на місцевому рівні задля сталого розвитку суспільства й реалізації демократії на місцевому рівні.

Розкрито зміст адміністративно-правових відносин за участю добровільно об'єднаної територіальної громади як окремих вид публічно-правових відносин. Визначено принципи організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади, а також елементи адміністративно-правового статусу добровільного об'єднання територіальної громади в Україні.

Адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні визначено як публічний процес, що на основі регламентаційного планування та з урахуванням специфіки кожної громади включає декілька законодавчо визначених етапів ініціювання, підготовки, схвалення та фінального формування об'єднаних територіальних громад. Висвітлено адміністративні процедури добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні. Проаналізовано питання щодо державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад і добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад в Україні.

Зауважено, що показником ефективності територіальних громад щодо управління земельними ресурсами в Україні є комплексна оцінка кількох ключових аспектів: 1) рівня доступності та прозорості інформації про земельні ресурси, процеси прийняття рішень і використання земельних ділянок; 2) раціонального використання ресурсів з урахуванням потреб громади, сталого розвитку, захисту довкілля та забезпечення економічної вигоди; 3) рівня участі громади в прийнятті рішень щодо управління землею та рівня підтримки громадських ініціатив у цій сфері; 4) інституційної компетентності; 5) ефективності механізмів вирішення конфліктів щодо власності, використання та доступу до земельних ділянок; 6) здатності громади розробляти й виконувати стратегії розвитку, включаючи земельне планування та забезпечення сталого використання ресурсів.

Окреслено напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування добровільно об'єднаної територіальної громади в Україні, а саме: забезпечення принципу субсидіарності на законодавчому рівні; формування нової моделі стратегічного управління фінансами; перегляд положень спеціалізованого Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з метою вдосконалення адміністративної процедури утворення та державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад; формування методики транскордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних громад в Україні.

**Ключові слова:** адміністративний центр, адміністративні процедури, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові відносини, бюджет, державна підтримка, добровільна об'єднана територіальна громада, місцева влада, повноваження, порядок.

## SUMMARY

**Notsyk A. Administrative and legal foundations of the organization and functioning of the united territorial community.** – *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of candidate of juridical science in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2024.

In the dissertation, based on a comprehensive analysis of legislation, the positions of scientists and the practice of the functioning of executive and local self-government bodies, the administrative and legal principles of the organization and functioning of a voluntary united territorial community are defined, directions are formed to ensure their effectiveness, identification of problematic aspects of legal regulation and recommendations are developed for further development of the right to local self-government.

The concept of a voluntarily united territorial community was formed as a component of the institution of delegation of powers, which is a democratic mechanism based on the principles of local self-government and arises from the initiative of citizens as a form of their active participation in the process of decision-making and management of public affairs at the local level, for sustainable development of society and implementation of democracy at the local level.

The content of administrative-legal relations with the participation of a voluntary united territorial community as a separate type of public-legal relations is defined. The principles of organization and functioning of the voluntary united territorial community are disclosed. The elements of the administrative and legal status of the voluntary association of the territorial community in Ukraine are determined.

The administrative procedures for the formation of a voluntary association of territorial communities in Ukraine are disclosed as a public process that, based on regulatory planning and taking into account the specifics of each community, includes several legally defined stages of initiation, preparation, approval and final formation of united territorial communities. Administrative procedures for voluntary joining the united territorial communities in Ukraine have been formed. State support for voluntary unification of territorial communities and voluntary joining of united territorial communities in Ukraine has been revealed.

It was determined that the effectiveness of territorial communities in the management of land resources in Ukraine is determined by a comprehensive assessment of several key aspects: 1) the level of availability and transparency of information about land resources, decision-making processes and the use of land plots; 2) rational use of resources taking into account the needs of the community, sustainable development, environmental protection and ensuring economic benefits; 3) the level of community participation in decision-making regarding land management and the level of support for public initiatives in this area; 4) institutional competence; 5) the effectiveness of mechanisms for resolving conflicts

regarding ownership, use and access to land plots. 6) the ability of the community to develop and implement development strategies, including land planning and ensuring sustainable use of resources.

Directions for improving the administrative and legal regulation of the organization and functioning of the voluntary united territorial community in Ukraine have been formed to: ensure the principle of subsidiarity at the legislative level; formation of a new model of strategic financial management; improvement of the provisions of the specialized Law of Ukraine "On the Voluntary Association of Territorial Communities" in the direction of improving the administrative procedure for the formation and state support of the voluntary association of territorial communities; formation of the methodology of cross-border and interterritorial cooperation of territorial communities in Ukraine.

**Keywords:** administrative centre, administrative procedures, administrative-legal status, administrative-legal relations, budget, state support, voluntary united territorial community, local government, powers, order.