

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**МОРОЗ ВІКТОРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА**

УДК 342.95:351.74(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ  
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ В УМОВАХ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Спеціальність 081 Право  
Галузь знань 08 Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії  
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело  
\_\_\_\_\_ В.О. Мороз

**Науковий керівник:**  
**Буханевич О.М.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної  
академії правових наук України

**Хмельницький – 2024**

## АНОТАЦІЯ

**Мороз В. О. Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право у галузі знань 08 Право. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції, що дало можливість визначити основні теоретико-правові та практичні проблеми, а також виділити основні напрямки вдосконалення законодавства у цій сфері.

Досліджено теоретико-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Зосереджено основну увагу на основних теоретичних підходах до визначення понять «публічна адміністрація», «орган публічної адміністрації» та «місцевий орган публічної адміністрації», сутності та призначенні місцевих органів публічної адміністрації в умовах європеїзації адміністративного права та публічного управління. Місцеві органи публічної адміністрації визначено як органи публічної адміністрації які здійснюють публічну місцеву владу на рівні відповідної області, району, територіальної громади, реалізують державні інтереси та інтереси відповідної територіальної громади, при цьому здійснюючи переважно виконавчо-розпорядчі повноваження та правозастосовчі функції, в тому числі щодо управління державним та комунальним майном, надання публічних послуг населенню, здійснення правового та іншого державного регулювання окремих сфер життя відповідної колективної місцевої спільноти (територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної одиниці). На основі детального аналізу доктринальних підходів виділено ознаки місцевих органів публічної адміністрації – загальні (притаманні усім органам публічної

адміністрації) та спеціальні (які визначають сутність та правове призначення місцевих органів публічної адміністрації).

Встановлено, що систему місцевих органів публічної адміністрації складає система місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, осіб та організацій, які не є органами публічної влади, але наділені делегованими повноваженнями цих органів, органів тимчасового військово-цивільного управління, які створюються на заміну місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у обставинах воєнного стану, коли нормальне функціонування вище зазначених органів є неможливим і є доцільним тимчасове поєднання функцій виконавчої влади і місцевого самоврядування та передачу повноважень місцевого самоврядування органам державної влади. Обґрунтовано, що територіальні органи центральних органів виконавчої влади не можна віднести до місцевих органів публічної адміністрації, оскільки система повноважень, які можуть здійснювати ці органи, порядок їх підзвітності та підконтрольності показують несамоостійний характер цих органів та їх фактичне входження до складу центральних органів виконавчої влади. На основі детального аналізу доктринальних підходів виділено складові адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації, до якого включено їх правосуб'єктність, компетенцію, відповідні правові, організаційні та функціональні форми діяльності та інструменти, які застосовуються в процесі такої діяльності відповідними місцевими органами публічної адміністрації.

Характеризуючи практичний досвід створення в Україні військово-цивільних та військових адміністрацій в умовах російської агресії, визначено, що створення зазначених органів військово-цивільного управління дозволило забезпечити належне публічне управління усій території України, в тому числі на територіях, де ведуться військові дії і є необхідним забезпечити оперативне вирішення завдань щодо забезпечення оборони та громадської безпеки та порядку, захисту цивільного населення. Обґрунтовано, що вирішення питань

оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації як такі, що випливають із повноважень Президента України щодо прийняття рішень про мобілізацію, запровадження правового режиму воєнного стану, здійснення повноважень у оборонній сфері, слід передати голові військової адміністрації як постійно діючому органу публічного адміністрування військово-цивільного характеру. Запропоновано передбачити з метою припинення діяльності органів місцевого самоврядування, що посягає на конституційний лад України, її територіальну цілісність та недоторканність, істотне порушення прав та свобод людини та громадянина, передбачених Конституцією України, а також на ліквідацію незалежності України можливість прийняття рішення головою військової адміністрації про тимчасове припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування із покладанням відповідних повноважень на відповідну місцеву державну адміністрацію, яку очолює голова військової адміністрації. Остаточне прийняття рішення про дострокове припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування здійснює Верховна Рада України.

Досліджено змістовні та функціональні аспекти адміністративно-правового забезпечення форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації, які визначено як зовнішні прояви реалізації управлінських функцій цих органів через вчинення ними відповідних адміністративно-правових дій та адміністративно-процедурних дій, спрямованих на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків учасників правовідносин за участю цих органів, а також дій організаційного характеру, спрямованих на реалізацію тих форм діяльності органів публічної адміністрації, що зумовлюють правові наслідки. Закріплено, що організаційні форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації не зумовлюють виникнення, зміну або припинення правовідносин адміністративно-правового та адміністративно-процедурного характеру, а забезпечують реалізацію

правових форм діяльності органів публічної адміністрації; при цьому вони можуть мати правовий характер, оскільки можливість їх здійснення має прямо передбачатися актами законодавства або впливати із компетенції відповідного органу, а також відповідні дії організаційного характеру можуть виступати попереднім обов'язковим етапом здійснення відповідних правових (функціональних) форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. При аналізі особливостей здійснення судового контролю кожної із зазначених форм управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації акцентовано увагу на окремих видах організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації та особливостях їх адміністративно-правового забезпечення. Вказується, що адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу. Наголошується, що функціональними формами діяльності місцевих органів публічної адміністрації є: нормотворча діяльність, виконавча-розпорядча (адміністративна) діяльність, діяльність щодо здійснення контролю за виконанням рішень місцевих органів публічної адміністрації, дотриманням законодавства та нормативно-правових актів на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, надання адміністративних послуг місцевими органами публічної адміністрації, вчинення адміністративно-процедурної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг та іншої діяльності місцевих органів публічної адміністрації. В результаті аналізу окремих аспектів реалізації функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації більш ґрунтовно досліджено кожен із них. Визначено, що інструменти діяльності органів публічного адміністрування – це ті дії, які вони вчиняють з метою правового регулювання правовідносин за їх участю з

метою їх впорядкування або впливу на учасників таких правовідносин, забезпечення дотримання прав та інтересів учасників правовідносин та держави (чи іншого публічного утворення) в цілому (форми публічного управління), юридичні засоби (прийоми), які при цьому застосовуються (методи публічного управління); поняттям «інструменти діяльності органів публічного адміністрування» охоплюється регулювання управлінських правовідносин зовнішнього характеру. Наголошується, що інструментами діяльності місцевих органів публічної адміністрації можуть бути нормативно-правові акти (у формі наказів голів місцевих державних адміністрацій (в тому числі військових адміністрацій), розпоряджень голів територіальних громад, рішень місцевих рад та їх виконкомів), що встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території громади, району, області правила поведінки і приймаються в межах компетенції відповідного місцевого органу публічної адміністрації з питань, визначених законодавством про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації; акти програмного характеру (в тому числі програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, району, області, цільові програми з інших питань), накази та рішення індивідуального характеру (в тому числі щодо реалізації адміністративно-процедурних та адміністративно-деліктних повноважень); вчинення юридично значущих дій в процесі здійснення адміністративно-процедурних повноважень, надання адміністративних послуг, в тому числі відповідно до прийнятих нормативно-правових актів місцевим органом публічної адміністрації. Звертається увага на необхідності розширення практики укладання місцевими органами публічної адміністрації адміністративних договорів щодо реалізації ними власних та делегованих повноважень.

Окреслено основні напрямки удосконалення засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації з урахуванням європейського досвіду в умовах євроінтеграції в контексті руху України до європейських стандартів

публічного адміністрування. Визначено, що реформування місцевих органів публічної адміністрації в Україні впливає із зобов'язань України із Угоди про асоціацію з Європейським Союзом щодо забезпечення верховенства права, ефективного врядування та розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян, зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу. Визначені наступні напрямки удосконалення засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації: щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в аспекті делегування повноважень щодо надання ними адміністративних послуг, які впливають із власної та делегованої компетенції органу місцевого самоврядування шляхом укладання адміністративних договорів із недержавними суб'єктами; щодо визначення обов'язкового створення органів або організацій, уповноважених на надання адміністративних послуг на рівні кожного із населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, але не є її центром; щодо визначення обов'язку здійснити нормативно-правове регулювання порядку надання адміністративних послуг на рівні «стандартів адміністративних послуг» місцевими радами, а якщо таке регулювання не здійснене місцевою радою – виконавчими органами місцевих рад, організаціями, уповноваженими надавати відповідну адміністративну послугу відповідно до адміністративного договору; щодо надання можливості сільському, селищному, міському голові здійснювати підзаконне нормативно-правове регулювання у тих сферах які належать до повноважень сільської, селищної, міської ради, однак передбачити що відповідне регулювання здійснюється тимчасово до прийняття відповідного рішення на пленарному засіданні місцевої ради; щодо встановлення обов'язкового прийняття Статуту територіальної громади як документа, який би визначав адміністративно-правовий статус та організацію діяльності місцевих органів публічної адміністрації на території відповідної

територіальної громади, які здійснюють місцеве самоврядування; щодо надання права органам місцевого самоврядування на укладання відповідних адміністративних договорів, а також створення відповідно до них допоміжних, дорадчих та консультативних органів спільно з органами місцевого самоврядування інших територіальних громад; щодо створення органів місцевого самоврядування не тільки на рівні всієї територіальної громади, але й на рівні окремих населених пунктів, які входять до складу територіальної громади; щодо врегулювання питання затвердження типового регламенту як документу, який би став основою для прийняття регламентів відповідними органами місцевого самоврядування і належним чином урегулював питання відповідні питання здійснення організаційних та функціональних форм діяльності цих органів.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, публічна влада, публічна адміністрація, публічне адміністрування, децентралізація, орган місцевого самоврядування, територіальна громада, місцеві органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, виконавчо-розпорядча діяльність, форми діяльності, адміністративна процедура, електронне урядування, надання адміністративних послуг, транспарентність, європейські стандарти публічного адміністрування.

## SUMMARY

**Moroz V. O. Administrative and Legal Foundations of the Activity of Local Bodies of Public Administration in Ukraine in the Conditions of European Integration.** – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The dissertation on obtaining a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 Law in the field of knowledge 08 Law. – Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, 2024.



The dissertation deals with the comprehensive study of the administrative and legal foundations of the activity of local bodies of public administration in Ukraine in the context of European integration, which made it possible to identify the main theoretical-legal and practical problems, as well as to highlight the main directions for improving legislation in this area.

The theoretical and legal foundations of the activity of local bodies of public administration have been studied. The main attention is focused on the main theoretical approaches to defining the concepts of “public administration”, “public administration body” and “local public administration body”, the essence and purpose of local public administration bodies in the context of the Europeanization of administrative law and public management. Local bodies of public administration are defined as bodies of public administration that exercise public local power at the level of the relevant region, district, territorial community, implement state interests and the interests of the relevant territorial community, while exercising mainly executive and administrative powers and law enforcement functions, including management of state and communal property, provision of public services to the population, implementation of legal and other state regulation of certain spheres of life of the relevant collective local community (territorial community, settlement, administrative-territorial unit). On the basis of a detailed analysis of doctrinal approaches, the characteristics of local public administration bodies are divided into general (inherent to all public administration bodies) and special (which determine the essence and legal purpose of local public administration bodies).

It is concluded that the system of local bodies of public administration consists of the system of local bodies of executive power, bodies of local self-government, persons and organizations that are not bodies of public power, but are endowed with delegated powers of these bodies, bodies of temporary military-civilian administration, which are created to replace local bodies executive power and local self-government bodies in the circumstances of martial law, when the normal functioning of the above-mentioned bodies is impossible and it is expedient to

temporarily combine the functions of the executive power and local self-government and transfer the powers of local self-government to state authorities. It is substantiated that the territorial bodies of central executive bodies cannot be classified as local bodies of public administration, since the system of powers that these bodies can exercise, the order of their accountability and control, show the non-independent nature of these bodies and their actual inclusion in the composition of central executive bodies. Based on a detailed analysis of doctrinal approaches, the components of the administrative and legal status of local bodies of public administration are highlighted, which includes their legal personality, competence, appropriate legal, organizational and functional forms of activity and tools used in the process of such activity by relevant local bodies of public administration.

Characterizing the practical experience of creating military-civilian and military administrations in Ukraine under the conditions of Russian aggression, it is determined that the creation of these military-civilian administration bodies made it possible to ensure proper public administration of the entire territory of Ukraine, including in the territories where military operations are conducted and it is necessary to ensure prompt resolution of tasks related to ensuring defence and public safety and order, protection of the civilian population. It is substantiated that the resolution of issues of defence work, mobilization training, mobilization and demobilization as such arising from the powers of the President of Ukraine to make decisions on mobilization, the introduction of the legal regime of martial law, and the exercise of powers in the defence sphere should be transferred to the head of the military administration as a permanent body of public administration of a military-civilian nature. It is proposed to provide, in order to stop the activity of local self-government bodies that encroach on the constitutional system of Ukraine, its territorial integrity and inviolability, a significant violation of the rights and freedoms of a person and a citizen, provided for by the Constitution of Ukraine, as well as to eliminate the independence of Ukraine, the possibility for the head of the military administration to make a decision on a temporary termination of the powers

of the relevant local self-government body with the transfer of relevant powers to the relevant local state administration headed by the head of the military administration. The Verkhovna Rada of Ukraine makes the final decision on early termination of the powers of the relevant local self-government body.

The substantive and functional aspects of administrative and legal provision of the forms of activity of local bodies of public administration are studied, which are defined as external manifestations of the implementation of management functions of these bodies through their execution of appropriate administrative and legal actions and administrative-procedural actions aimed at the emergence, change or termination of rights and obligations of the participants in legal relations with the participation of these bodies, as well as actions of an organizational nature, aimed at the implementation of those forms of activity of public administration bodies that cause legal consequences. It is outlined that the organizational forms of activity of local bodies of public administration do not cause the emergence, change or termination of legal relations of an administrative and legal and administrative-procedural nature, but ensure the implementation of legal forms of activity of public administration bodies; at the same time, they can have a legal nature, since the possibility of their implementation must be directly provided for by acts of legislation or derive from the competence of the relevant body, as well as corresponding actions of an organizational nature can act as a preliminary mandatory stage of the implementation of the relevant legal (functional) forms of activity of local bodies of public administration. When analyzing the features of judicial control of each of the specified forms of management activity of public administration bodies, attention is focused on certain types of organizational forms of activity of local public administration bodies and the features of their administrative and legal support. It is indicated that the administrative and legal provision of organizational forms of activity of local bodies of public administration is carried out both in accordance with legal documents of a procedural nature, which can determine the specifics of conducting a whole range of relevant forms of activity, and in

accordance with legal acts, which determine individual organizational and legal forms of activity of the relevant body.

It is emphasized that the functional forms of activity of local bodies of public administration are: law-making activity, executive-administrative (administrative) activity, activity related to control over the implementation of decisions of local bodies of public administration, compliance with legislation and regulatory legal acts on the territory of the relevant administrative-territorial units, provision of administrative services by local bodies of public administration, performance of administrative and procedural activities related to the provision of administrative services and other activities of local bodies of public administration. As a result of the analysis of individual aspects of the implementation of functional forms of activity of local bodies of public administration, each of them was more thoroughly investigated. It was determined that the tools of public administration bodies are the actions they take with the purpose of legal regulation of legal relations with their participation, with the aim of regulating them or influencing the participants of such legal relations, ensuring compliance with the rights and interests of the participants of legal relations and the state (or other public entity) in general (forms of public administration), legal means (techniques) that are used (methods of public administration); the concept of “tools of activity of public administration bodies” covers the regulation of administrative and legal relations of an external nature. It is emphasized that the tools of activity of local bodies of public administration can be normative legal acts (in the form of orders of heads of local state administrations (including military administrations), orders of heads of territorial communities, decisions of local councils and their executive committees), establishing, changing or cancelling rules of conduct that are mandatory for implementation in a certain territory of a community, district, or region and are adopted within the competence of the relevant local body of public administration on issues determined by the legislation on local self-government and on local state administrations; Acts of a program nature (including programs of socio-economic and cultural development of

the community, district, region, target programs on other issues), orders and decisions of an individual nature (including regarding the implementation of administrative-procedural and administrative-delict powers); taking legally significant actions in the process of exercising administrative and procedural powers, providing administrative services, including in accordance with the adopted normative legal acts by the local body of public administration. Attention is drawn to the need to expand the practice of concluding administrative contracts by local bodies of public administration regarding the exercise of their own and delegated powers.

The main areas of improvement of the principles of local public administration bodies are outlined, taking into account the European experience in the conditions of European integration in the context of Ukraine's movement towards European standards of public administration. It is determined that the reform of local bodies of public administration in Ukraine follows from Ukraine's obligations under the Association Agreement with the European Union to ensure the rule of law, effective governance, and the development of a professional, honest, politically neutral public service and service in local self-government bodies, whose activities are aimed at to protect the interests of citizens, convenient administrative procedures for citizens and businesses. The following areas of improvement of the principles of the activity of local bodies of public administration are determined: regarding the expansion of the powers of local self-government bodies in the aspect of delegation of powers to provide administrative services by them, which arise from the local self-government body's own and delegated competence by concluding administrative contracts with non-state entities; regarding the determination of the mandatory creation of bodies or organizations authorized to provide administrative services at the level of each of the settlements that are part of the territorial community, but are not its centre; regarding the determination of the obligation to carry out regulatory and legal regulation of the procedure for providing administrative services at the level of "standards of administrative services" by local

councils, and if such regulation is not carried out by the local council – by the executive bodies of local councils, organizations authorized to provide the relevant administrative service in accordance with the administrative contract; enabling the village, township, and city mayor to carry out by-law legal regulation in those areas that belong to the powers of the village, township, and city councils, however, to provide that the relevant regulation is carried out temporarily until the relevant decision is made at the plenary meeting of the local council; regarding the establishment of mandatory adoption of the Charter of the territorial community as a document that would determine the administrative and legal status and organization of activities of local bodies of public administration on the territory of the relevant territorial community, which exercise local self-government; regarding the granting of the right to local self-government bodies to enter into relevant administrative contracts, as well as the creation, in accordance with them, of auxiliary, advisory and consultative bodies together with local self-government bodies of other territorial communities; regarding the creation of local self-government bodies not only at the level of the entire territorial community, but also at the level of individual settlements that are part of the territorial community; regarding the decision of the issue of standard regulation approval as a document that would become the basis for the adoption of regulations by the relevant local self-government bodies and properly regulate the relevant issues of the implementation of organizational and functional forms of activity of these bodies.

**Key words:** administrative and legal foundations, public power, public management, public administration, decentralization, local self-government body, territorial community, local executive bodies, local state administrations, executive and administrative activity, forms of activity, administrative procedure, electronic governance, providing administrative services, transparency, European standards of public administration.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Мороз В.О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 396-398. URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2023/97.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2023/97.pdf) DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/97>

2. Мороз В. О. Вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 10. С. 65-68. URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/1173> DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.10.14>

3. Мороз В. О. Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Правові новели*. 2023. № 21. С. 341-344. URL: [http://legalnovels.in.ua/journal/21\\_2023/10.pdf](http://legalnovels.in.ua/journal/21_2023/10.pdf). DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2023.21.10>

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

4. Moroz V. O. Administrative procedure: on the content of the legal category. *Modern research in world science: collection of abstracts of International scientific-practical conference, Kunovice, Czech Republic, June 17-18, 2022*. Kunovice : Akademie HUSPOL, 2022. P. 172-174.

5. Буханевич О.М., Мороз В. О. Правове регулювання інституту адміністративної процедури в Україні: передумови, ключові переваги та недоліки. *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (27 червня 2022 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2022. С. 174-182.

6. Мороз В. О. До питання про правову природу місцевих органів публічної адміністрації. *Правові засади організації та здійснення публічної*

влади: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 85-річчю від дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 31 березня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 372-374.

7. Мороз В. О. Окремі питання вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в контексті євроінтеграції. *Збірник тез II Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи»*. (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 204-205.

8. Мороз В. О. Інструменти діяльності місцевих органів публічної адміністрації в країнах ЄС. *The 6th International scientific and practical conference “Modern problems of science, education and society”* (August 14-16, 2023) SPC “Sci-conf.com.ua”, Kyiv, Ukraine. 2023. P. 636-638.

9. Мороз В. О. Загальна характеристика функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми юридичної науки. Політико-правові передумови європейської та євроатлантичної інтеграції України: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять другі осінні юридичні читання»* (м. Хмельницький, 13 жовтня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 70-72.



## ЗМІСТ

ВСТУП .....	18
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ .....	31
1.1 Теоретичні підходи до визначення поняття «місцеві органи публічної адміністрації».....	31
1.2 Система та адміністративно-правовий статус місцевих органів публічної адміністрації в Україні.....	53
1.3 Особливості статусу органів військово-цивільного управління як суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану.....	74
Висновки до Розділу 1 .....	86
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	93
2.1 Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації.....	93
2.2 Адміністративно-правове забезпечення реалізації функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації .....	112
2.3 Адміністративно-правове забезпечення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції .....	128
Висновки до Розділу 2 .....	142
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ .....	147
Висновки до Розділу 3 .....	163
ВИСНОВКИ.....	167
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	178
ДОДАТКИ.....	202

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена необхідністю перетворення України на сервісну демократичну державу, діяльність якої орієнтована за забезпечення потреб людини. На цей шлях наша держава стала із здобуттям незалежності, однак досі перебуває у стані перманентної реформи публічної адміністрації. Триває процес децентралізації, реалізується реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні основними завданнями цієї реформи визначає досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення максимальної доступності та належної якості публічних послуг, які надаються місцевими органами публічної адміністрації. Тобто Концепція спрямована на впровадження сервісно-орієнтованої державної політики, орієнтування на децентралізацію влади і побудову взаємовідносин між громадянами та органами публічної адміністрації на клієнт-орієнтованих ринкових підходах.

Усі ці процеси спрямовані на реалізацію головного принципу європейської демократії – принципу субсидіарності, який закріплений у ратифікованій Україною Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка містить вимогу максимального наближення якісних послуг до споживачів. Адже входження України до європейського політичного, економічного та правового простору, демократизація українського суспільства та розбудова сучасної демократичної європейської правової держави зумовлює впровадження європейських цінностей і стандартів у діяльність суб'єктів

публічної адміністрації на усіх рівнях, вимагає підвищення ефективності їх функціонування та якості тих послуг, які вони надають населенню.

Звісно, Україна за останні роки досягла значних успіхів у реформуванні різного роду суб'єктів публічної адміністрації. Проте допоки це ще не привело до якісної зміни системи публічної адміністрації та значного підвищення ефективності публічного адміністрування. Система місцевої публічної адміністрації не задовольняє потребу суспільства в отриманні якісних адміністративних послуг, докорінно змінити систему відносин між місцевими органами публічної адміністрації, комунальними установами й організаціями, з одного боку та громадянами, з іншого у напрямку пріоритетності у цих відносинах прав та свобод останніх.

Великий досвід реформування щодо децентралізації влади у країнах Європейського Союзу свідчить про те, що саме децентралізація відіграє основну роль у наближенні влади до людини завдяки передачі повноважень місцевим органам публічної адміністрації, співпраці між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, орієнтації місцевих органів публічної адміністрації на надання послуг населенню відповідних територіальних громад. Саме тому вивчення досвіду європейських країн щодо діяльності місцевих органів публічної адміністрації, виявлення, критичний аналіз та запозичення європейського досвіду організації та діяльності місцевих органів публічної адміністрації є надзвичайно важливим для впровадження та вдосконалення ще не досить ефективної системи публічної адміністрації на місцевому рівні в Україні. Для обґрунтування цих заходів необхідними є наукові дослідження понятійного апарату, існуючих моделей публічного адміністрування на місцевому рівні, практики діяльності місцевих органів публічної адміністрації країн Європейського Союзу та України з метою напрацювання шляхів наближення вітчизняної державно-правової практики організації та діяльності місцевих органів публічної адміністрації до європейських стандартів публічного адміністрування.

Теоретичним підґрунтям дослідження стали праці таких науковців, як А. Авер'янов, С. Архипов, Г. Атаманчук, В. Бевзенко, Ю. Битяк, А. Буханевич, О. Батанов, М. Баймуратов, П. Біленчук, Т. Білозерська, Л. Бориславський, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Гриценко, І. Грицяк, Т. Гуржій, Б. Данилишин, Ю. Делія, Е. Демський, В. Дерещ, О. Джафарова, О. Євтушенко, Н. Каменська, Т. Карабін, С. Кіцул, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, І. Козюра, М. Корнієнко, Т. Кравцова, О. Кузьменко, В. Куйбіда, М. Лахижа, О. Лялюк, В. Малиновський, А. Маслова, С. Масьондз, Т. Мацелик, Р. Мельник, М. Міненко, М. Міхровська, В. Наконечний, Н. Наталенко, А. Некряча, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Оніщук, М. Орзіх, Ю. Панейко, І. Патерило, Є. Петров, В. Погорілко, Н. Плахотнюк, А. Пухтецька, М. Рибак, Б. Руснак, О. Рябченко, В. Садовський, С. Саханенко, А. Селіванов, А. Солонар, С. Сорока, Ю. Сурмін, О. Сушинський, В. Тимощук, Ю. Фомін, О. Фрицький, Ю. Цвіркун, О. Черчатий, Ю. Шемшученко, та ін.

Водночас, слід зазначити, що, незважаючи на досить значний доробок вітчизняної адміністративно-правової доктрини у цій сфері, комплексного дослідження питань адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції не здійснювалось. Вітчизняними вченими досі не сформульовано універсальних підходів до розуміння сутності та призначення місцевих органів публічної адміністрації, напрямків вдосконалення адміністративно-правових засад їх організації та діяльності в контексті євроінтеграційних процесів.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України 1.04.2014 № 333-р, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою

загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, на виконання наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927), наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (номер державної реєстрації 0123U102955).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу наукових джерел, чинного законодавства та узагальнення практики його реалізації визначити адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в означеній сфері в умовах європейської інтеграції України.

Визначена мета обумовлює постановку та вирішення таких *завдань*:

- здійснити теоретико-правову характеристику місцевих органів публічної адміністрації;
- проаналізувати теоретичні підходи до визначення поняття «місцеві органи публічної адміністрації»;
- виявити та дослідити систему та адміністративно-правовий статус місцевих органів публічної адміністрації в Україні;
- визначити особливості функціонування місцевих органів публічної адміністрації в умовах сьогодення;
- з'ясувати характерні особливості адміністративно-правового забезпечення організаційних та функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації;
- проаналізувати адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації;

– дати характеристику адміністративно-правового забезпечення реалізації функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації;

– з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері діяльності органів публічної адміністрації.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції.

**Методи дисертаційного дослідження.** Методологічною основою дисертаційного дослідження є комплекс філософських, загальноправових і конкретно-наукових методів дослідження, використання яких обумовлено метою і завданнями, особливостями об'єкта та предмета дослідження, а також системним підходом до аналізу адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації та адміністративно-правових засад їх діяльності. *Діалектичний* метод був використаний під час дослідження сутності місцевих органів публічної адміністрації і визначення їх ознак (розділ 1). *Метод формальної логіки* став основою для конструювання основних категорій, які стосуються досліджуваної сфери: поняття місцевих органів публічної адміністрації (підрозділ 1.1.), основних категорій, пов'язаних із адміністративно-правовим забезпеченням організаційних та функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації (підрозділи 2.1. – 2.3.). *Структурно-логічний метод* допоміг з'ясувати окремі елементи адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації (розділ 1, підрозділ 2.1.). *Системно-функціональний* метод застосовано для визначення системи місцевих органів публічної адміністрації (підрозділ 1.2.), з'ясування функціональних форм

діяльності місцевих органів публічної адміністрації та інструментів їх діяльності (підрозділи 2.2, 2.3), а також адміністративних процедур та послуг в діяльності місцевих органів публічної адміністрації (розділ 3). *Методи аналізу і синтезу* застосовано для дослідження сучасного стану та визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності місцевих органів місцевого публічної адміністрації в Україні (розділ 3). *Компаративний метод* використано для дослідження досвіду країн Європейського Союзу у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності місцевих органів місцевого публічної адміністрації та можливості його використання в Україні в умовах європейської інтеграції (розділи 2, 3).

*Нормативну основу* дисертації склали Конституція України, законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, що регламентують питання організації та діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

*Емпіричну основу* дослідження склали монографічні видання та публікації у періодичних виданнях.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першим комплексним дослідженням, в якому на основі всебічного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів та судової практики здійснено теоретичне обґрунтування та розробку пропозицій щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції. За результатами дисертаційного дослідження сформульовано такі наукові положення та висновки:

*вперше:*

1) визначено поняття місцевих органів публічної адміністрації як органів, які здійснюють публічну місцеву владу на рівні відповідної області, району, територіальної громади, реалізують державні інтереси та інтереси відповідної територіальної громади, при цьому здійснюючи переважно

виконавчо-розпорядчі повноваження та правозастосовчі функції, в тому числі щодо управління державним та комунальним майном, надання публічних послуг населенню, здійснення правового та іншого державного регулювання окремих сфер життя відповідної колективної місцевої спільноти (територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної одиниці);

2) визначено спеціальні ознаки місцевих органів публічної адміністрації:

а) є носіями публічної місцевої влади, яка поширює свою свій вплив на відповідну територію області, району, територіальної громади, населеного пункту або його частини, забезпечуючи інтереси відповідної місцевої колективної спільноти або враховуючи такі інтереси при забезпеченні інтересів держави на місцях; б) спеціальне адміністративно-правове регулювання діяльності; в) забезпечення діяльності відповідно до доходів державного або місцевого бюджету залежно від виду повноважень, які виконуються; г) дуалізм у підпорядкуванні: з одного боку, незалежність органів місцевого самоврядування як місцевих органів публічної адміністрації, з іншого – перебування у відносинах підпорядкування у системі органів виконавчої влади відповідних місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування в частині виконання ними делегованих повноважень державної влади; д) здійснення переважно правозастосовчої діяльності публічної адміністрації, за винятком випадків правового регулювання питань місцевого значення, якщо відповідне правове регулювання допускається законодавством; е) визначення основних засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації на рівні Конституції України, гарантованість реалізації виконавчої влади і місцевого самоврядування та неможливість їхнього скасування, за винятком випадків передбачених законодавством про правовий режим воєнного стану;

3) запропоновано вирішення питань оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації як такі, що впливають із повноважень



Президента України щодо прийняття рішень про мобілізацію, запровадження правового режиму воєнного стану, здійснення повноважень у оборонній сфері, передати іншим органам – голові військової адміністрації як постійно діючого органу публічного адміністрування військово-цивільного характеру;

4) запропоновано з метою припинення діяльності органів місцевого самоврядування, що посягають на конституційний лад України, її територіальну цілісність та недоторканність, істотне порушення прав та свобод людини та громадянина, передбачених Конституцією України, а також на ліквідацію незалежності України, передбачити можливість прийняття рішення головою військової адміністрації про тимчасове припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування із покладанням відповідних повноважень на відповідну місцеву державну адміністрацію, яку очолює голова військової адміністрації (до прийняття остаточного рішення Верховною Радою України);

5) визначені особливості адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації, яке здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу (регламентів, якими визначаються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, місцевих рад, їх виконавчих органів та документів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу (порядок проведення нарад, засідань колегії, розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, проведення дистанційного засідання виконавчого комітету тощо);

б) визначено перелік функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації, а саме визначено, що такими є: нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом прийняття відповідним органом у межах

своїх повноважень нормативних та інших адміністративних актів; виконавча-розпорядча (адміністративна) діяльність місцевих органів публічної адміністрації щодо реалізації компетенції; діяльність щодо здійснення контролю за виконанням рішень місцевих органів публічної адміністрації, дотриманням законодавства та нормативно-правових актів на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць; надання адміністративних послуг; вчинення адміністративно-процедурної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг та іншої діяльності місцевих органів публічної адміністрації;

*вдосконалено:*

7) ознаки органів публічної адміністрації як загальні ознаки місцевих органів публічної адміністрації, а саме визначено, що такими ознаками є: наявність спільної мети функціонування; забезпечення органом публічних інтересів; наділення державно-владними повноваженнями; створення у відповідності до норм чинного законодавства в якості органів публічної адміністрації; підпорядкованість політичній владі та забезпечення виконання і застосування законів; є частиною відповідної системи органів публічної адміністрації; діяльність залежить від законодавчого та нормативного закріплення їх прав та обов'язків; мають відповідний адміністративно-правовий статус, який передбачає наявність у органу відповідної правосуб'єктності, компетенції, публічних завдань та функцій; здійснення ефективного надання публічних послуг населенню; виконання функції посередника між суспільством і державою; прозорість (транспарентність) та відкритість діяльності;

8) зміст адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації, а саме включено до нього крім правосуб'єктності, компетенції, також відповідні форми діяльності та інструменти, які застосовуються в процесі такої діяльності відповідними місцевими органами публічної адміністрації;

9) визначення форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації як зовнішнього прояву реалізації управлінських функцій цих органів через вчинення ними відповідних адміністративно-правових дій та адміністративно-процедурних дій, спрямованих на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків учасників правовідносин за участю цих органів, а також дій організаційного характеру, спрямованих на реалізацію тих форм діяльності органів публічної адміністрації, що зумовлюють правові наслідки;

10) перелік інструментів діяльності органів публічної адміністрації, а саме визначено, що інструментами діяльності місцевих органів публічної адміністрації можуть бути нормативно-правові акти (у формі наказів голів місцевих державних адміністрацій (в тому числі військових адміністрацій), розпоряджень голів територіальних громад, рішень місцевих рад та їх виконкомів); акти програмного характеру; накази та рішення індивідуального характеру (в тому числі щодо реалізації адміністративно-процедурних та адміністративно-деліктних повноважень); вчинення юридично значущих дій в процесі здійснення адміністративно-процедурних повноважень, надання адміністративних послуг, в тому числі відповідно до прийнятих нормативно-правових актів місцевим органом публічної адміністрації;

11) засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації з урахуванням європейського досвіду, а саме визначено, що ними є: а) розширення повноважень органів місцевого самоврядування в аспекті визначення можливості делегування їх повноважень щодо надання ними адміністративних послуг недержавним суб'єктами; б) визначення обов'язкового створення органів або організацій, уповноважених на надання адміністративних послуг на рівні кожного із населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, але не є її центром; в) визначення обов'язку здійснити нормативно-правове регулювання порядку надання адміністративних послуг на рівні «стандартів адміністративних послуг»; г) надання можливості сільському, селищному, міському голові здійснювати

підзаконне нормативно-правове регулювання у тих сферах які належать до повноважень сільської, селищної, міської ради, однак передбачити що відповідне регулювання здійснюється тимчасово до прийняття відповідного рішення на пленарному засіданні місцевої ради; д) встановлення обов'язкового прийняття Статуту територіальної громади; е) надання права органам місцевого самоврядування на укладання відповідних адміністративних договорів, а також створення відповідно до них допоміжних, дорадчих та консультативних органів, які б допомагали здійснювати підготовку до прийняття та прийняття відповідних рішень в інтересах кількох територіальних громад для їх подальшого затвердження органами місцевого самоврядування кожної із територіальних громад, які є сторонами укладеного адміністративного договору; є) створення органів місцевого самоврядування не тільки на рівні всієї територіальної громади, але й на рівні окремих населених пунктів, які входять до складу територіальної громади; ж) врегулювання питання затвердження типового регламенту як документу, який би став основою для прийняття регламентів відповідними органами місцевого самоврядування і належним чином урегульовував питання відповідні питання здійснення організаційних та функціональних форм діяльності цих органів;

*набули подальшого розвитку:*

12) наукові погляди на місцеві органи публічної адміністрації як систему. Обґрунтовано, що місцева органи публічної адміністрації складають три системи: місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, осіб та організацій, які не є органами публічної влади, але наділені делегованими повноваженнями цих органів, органів тимчасового військово-цивільного управління, які створюються на заміну місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у обставинах воєнного стану, коли нормальне функціонування вище зазначених органів є неможливим і є доцільним тимчасове поєднання функцій виконавчої влади і

місцевого самоврядування та передачу повноважень місцевого самоврядування органам державної влади.

13) наукові позиції щодо статусу територіальних органів центральних органів виконавчої влади як органів публічної адміністрації. Обґрунтовано, що ці органи не можна віднести до місцевих органів публічної адміністрації, оскільки система повноважень, які можуть здійснювати ці органи, порядок їх підзвітності та підконтрольності показують несамотійний характер цих органів та їх фактичне входження до складу центральних органів виконавчої влади;

14) наукові погляди щодо порядку формування місцевих органів виконавчої влади, а саме обґрунтовано, що голови місцевих державних адміністрацій повинні призначатися саме Кабінетом Міністрів України як вищим органом виконавчої влади, а не Президентом України, оскільки останній не є складовою системи виконавчої влади, а є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина і з цією метою здійснює свої повноваження;

15) наукові позиції щодо теоретико-правових та прикладних питань діяльності місцевих органів публічної адміністрації у державах Європейського Союзу.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що сформульовані в дисертації основні положення і висновки можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності – як основна для наступних наукових досліджень адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації;

– у правозастосовчій практиці – для вдосконалення діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні (акт впровадження від 14.05.2024 № 101/01-44-4525/2024) (Додаток Б);

– у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Конституційне право», «Муніципальне право», «Конституційне процесуальне право» (акт впровадження від 29.04.2024 № 0521/24) (Додаток В).

**Особистий внесок здобувача.** Дослідження виконано дисертантом самостійно, сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки й пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях автора, у результаті опрацювання і аналізу наукових та нормативних джерел.

**Апробація результатів дисертації.** Основні ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: *Modern research in world science: collection of abstracts of* (Kunovice, Czech Republic, June 17-18, 2022), *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири* (27 червня 2022 року, м. Харків), *Правові засади організації та здійснення публічної влади* (м. Хмельницький, 31 березня 2023 року), *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи* (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року), *Modern problems of science, education and society* (Kyiv, August 14-16, 2023), *Двадцять другі осінні юридичні читання* (м. Хмельницький, 13 жовтня 2023 року).

**Публікації.** Основні здобутки дисертаційного дослідження викладено в дев'яти наукових публікаціях, із яких: три – у наукових фахових виданнях України в галузі юридичних наук та шість – у тезах наукових повідомлень та доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій.

**Структура дисертації** визначена метою, завданнями та логікою дослідження і складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 206 сторінок, із них 160 сторінок основного тексту. Список використаних джерел, що складає 191 найменування розміщено на 24 сторінках. Додатки викладено на 5 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

#### 1.1 Теоретичні підходи до визначення поняття «місцеві органи публічної адміністрації»

Проведення адміністративно-правової реформи публічної влади в Україні, яка розпочалося із проголошенням незалежності України та продовжується й по даний час в контексті руху України як держави-кандидата в члени Європейського Союзу, гармонізації законодавства України, її правової, політичної, економічної та соціальної систем до європейських стандартів. Одним із напрямків такої гармонізації є здійснення реформування системи публічного управління в Україні, перетворення існуючої системи органів державної влади та місцевого самоврядування у систему органи публічної адміністрації, головним завданням яких є не скільки здійснення публічно-управлінських функцій, здійснення правотворчої, правозастосовчої діяльності та застосування заходів державного примусу, скільки надання публічних послуг та здійснення адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних дій, спрямованих на забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, оскільки відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. При цьому найбільше призначення публічної адміністрації через здійснення нею відповідних повноважень, надання населенню публічних послуг, реалізацію повноважень через відповідні

правові, організаційні та функціональні форми діяльності виявляється у діяльності саме місцевим органів публічної адміністрації, як таких, що максимально наближені до населення відповідної області, району, територіальної громади, відповідного населеного пункту (міста, селища або села) або його частини. В даному аспекті можемо говорити про те що саме на місцевому рівні реалізується основне призначення держави, визначене в ст. 3 Конституції України.

Категорія «місцеві органи публічної адміністрації» – одна з ключових категорій у сфері реалізації публічної влади. Вона охоплює широкий спектр інституцій, що забезпечують здійснення публічної влади на місцевому рівні та забезпечують розвиток територій. Місцеві органи публічної адміністрації є ключовими гравцями в системі публічної влади на рівні міст, районів та областей. Вони здійснюють функції державного управління на місцевому рівні та забезпечують здійснення прав та свобод громадян. Оскільки ці органи займають важливу позицію в системі публічної влади, вони повинні виконувати свої функції відповідно до законів та норм, що регулюють їх діяльність [103, с. 372].

Місцеві органи публічної адміністрації є основними суб'єктами управління на місцевому рівні, що забезпечують реалізацію державної політики, надання публічних послуг та здійснення функцій місцевого самоврядування. Вони відіграють ключову роль у демократичному суспільстві, забезпечуючи зв'язок між державою і громадянами. Вивчення теоретико-правової характеристики місцевих органів публічної адміністрації є актуальним, оскільки дозволяє зрозуміти їхню правову природу, структуру та функції.

Втім, у законодавстві України відсутнє поняття «місцевий орган публічної адміністрації», хоча на рівні проєктів нормативно-правових актів застосовується поняття «публічна адміністрація». Зокрема, відповідне визначення знаходимо у проєкті Концепції реформування публічної



адміністрації в Україні, відповідно до якого публічна адміністрація – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [138]. Однак, дане визначення має ряд недоліків – в даному аспекті відбувається змішування понять «публічна адміністрація» та «органи публічної адміністрації», при цьому не є зрозумілим що відноситься до поняття «інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)», а також власне визначення «публічні функції». На жаль, на рівні чинних нормативно-правових актів відповідні поняття взагалі не знаходимо, не кажучи вже про поняття «місцевий орган публічної адміністрації». У зв'язку із цим, доцільно звернутися до доктрини адміністративного процесуального права та публічного управління і розглянути основні теоретичні підходи до визначення понять «орган публічної адміністрації» та «публічна адміністрація», їх співвідношення, а далі – визначити підходи до визначення поняття «місцевий орган публічної адміністрації».

Як правильно вказує Т. О. Білозерська, поняття «публічна адміністрація» вперше було закріплене у праві Європейського Союзу, відповідно до якого вона розуміється як «центральні уряди, регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, в тому числі інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі» (причому ці завдання належать сфері функціонування держави). Також часто до публічної адміністрації у європейському праві відносять ті органи, які не входять до

публічної адміністрації організаційно, але виконують делеговані нею функції [22, с. 11]. Відповідні поняття знаходимо як у Договорі про заснування Європейського Союзу (ст.ст. 102 і 103) [49], Договорі про функціонування Європейського Союзу, що замінив собою попередній договір (ст. ст. 123, 124, 125) [75], а також у окремих актах вторинного права ЄС, в тому числі Регламенті Ради (ЄС) No 3603/93 від 13 грудня 1993 року, який визначає визначення застосування заборон, зазначених у ст. ст. 104 та 104b (1) Договору. У останньому використане поняття «публічний сектор», до якого віднесено установи або органи Співтовариства, центральні органи влади, регіональні, місцеві або інші органи державної влади, інші органи, що регулюються публічно-правовим правом, або публічні підприємства держав-членів [2]. У зв'язку із цим, у правовій доктрині зроблено цілком правильний висновок про те, що поняттям публічної адміністрації охоплюються органи публічної влади різних рівнів, інші публічні інституції, а також суб'єкти делегованих повноважень; визнання за особами або певними інституціями правового статусу публічної адміністрації безпосередньо пов'язується з виконанням ними публічних функцій держави; віднесення тих чи інших осіб до суб'єктів публічної адміністрації, а отже і виконання ними завдань та функцій держави є можливим виключно за умови, що це передбачено та врегульовано нормативними актами держави [122, с. 73]. У законодавстві Республіки Польща, зокрема у Кодексі адміністративної поведінки визначене поняття органу публічної адміністрації як органу урядової адміністрації, органу територіального самоврядування, іншого державного органу чи суб'єкта, якщо на підставі права він уповноважений до вирішення індивідуальних справ в адміністративній сфері. За іншими визначеннями, викладеному у польському законодавстві орган публічної адміністрації – це людина чи група людей, що діють в організаційній структурі держави чи територіального самоврядування з метою реалізації норм адміністративного права у визначений тим правом спосіб та в межах компетенції [84, с. 257].

Говорячи про філологічне походження поняття «публічна адміністрація», слід вказати, що ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім», а слово «адміністрація», яке походить від латинського *ministrare* («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам. В загальному та недиференційованому варіанті публічна адміністрація визначається як – це реалізація державної політики та академічна дисципліна, що готує службовців для цієї роботи. Звісно, що для потреб цього дослідження буде аналізуватися зміст першого розуміння публічної адміністрації, яка різними авторами і у різні періоди розуміється як «виконання або втілення політики держави компетентними органами», засновується на розмежуванні політики і управління, або охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а також їх взаємодію, відіграючи важливу роль в розробці державної політики і, таким чином, є її частиною [137, с. 70-71].

В цілому у адміністративно-правовій доктрині виділяють кілька підходів до розуміння поняття «публічна адміністрація».

Зокрема, Т. М. Білоконь розглядає публічну адміністрацію у двох значеннях: у вузькому значенні – як інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі, а також у широкому сенсі – відповідне поняття включає в себе також органи, які не входять організаційно до публічної влади, але виконують делеговані нею функції [23, с. 74-75].

Виходячи із розуміння поняття «публічна адміністрація» у широкому сенсі, Ю. Ю. Пайда зазначає, що публічна адміністрація – це організація і діяльність органів та установ, які діють виключно в межах повноважень та у спосіб, визначений законом, з метою забезпечення публічних інтересів;

органом публічної адміністрації є органи: виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їхня діяльність здійснюється в межах закону. Ключовими рисами публічної адміністрації є те, що вона: підпорядковується політичній владі, забезпечує виконання і застосування законів, діє (повинна діяти) в публічних інтересах, наділена прерогативами публічної влади (тобто владними повноваженнями, які дозволяють давати обов'язкові вказівки приватним особам) [118, с. 147-148]. У широкому значенні розглядають публічну адміністрацію Т. М. Кравцова та А. В. Солонар, на думку яких публічною адміністрацією є певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому [79, с. 525]. І. В. Патерило вказує, що публічна адміністрація – це сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах [119, с. 83]. У широкому сенсі поняття «публічна адміністрація» використовується й у правовій доктрині інших держав. Так, болгарські вчені, такі як І. Величков, Б. Бенєв, які визначають її як керовану систему, що здійснює різноманітні владні функції, притаманні спеціалізованим інституціям і здійснювані адміністративним персоналом, який згідно з визначеними нормативними документами механізмами створює певні суспільні цінності і задовольняє відповідні суспільні інтереси [83, с. 14].

На думку А. В. Авер'янова публічна адміністрація є більш вузьким поняттям і включає в себе лише органи виконавчої влади та виконавчого самоврядування (тобто виконавчі органи органів місцевого самоврядування),

підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [7, с.117]. У вузькому значенні поняття публічної адміністрації розглядає також А. О. Логвиненко, який вказує, що термін «публічна адміністрація» визначений як система органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади. Саме такий підхід, на думку науковця, дозволяє об'єднати суб'єкти виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміну «адміністрація». Стосовно інших суб'єктів, які виконують публічні функції – Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування у частині здійснення функцій представництва інтересів територіальних громад, прокурорів та інших суб'єктів, їх віднесення до публічної адміністрації спірне, враховуючи різну правову природу їх публічно-владної діяльності [87, с. 206]. Втім, цей підхід має суттєві недоліки, оскільки зводить поняття «публічна адміністрація» до виконавчої влади, яка є лише одним із видів публічної влади поруч із місцевим самоврядуванням, яке у правовій доктрині визначається як місцева публічна влада. Остання в науковій літературі визначається як легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [35].

Втім, усі вище зазначені визначення поняття «публічна адміністрація» зводять його до визначення переліку органів публічної влади або осіб та організацій, які виконують делеговані повноваження органів публічної влади і забезпечують виконання публічних функцій, реалізуючи інтереси

публічного характеру (передусім інтереси держави або ті інтереси фізичних та юридичних осіб, які повинні бути забезпечені державою).

У адміністративно-правовій доктрині є й інший погляд на зміст поняття «публічна адміністрація». Так, на думку В.К. Колпакова та Я. П. Павлович-Сенети, публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході публічна адміністрація розглядається через призму діяльності відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таку діяльність доцільно позначати терміном «публічне адміністрування». При організаційно-структурному підході публічна адміністрація розглядається як сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади, яку здійснюють парламент, президент, органи виконавчої влади, суди, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення та інші. Проте, окремі вчені вважають, що це надто широке тлумачення публічного адміністрування, адже публічна адміністрація відділена від законодавчої та судової влади, і пов'язана лише із виконавчою владою та адміністративною діяльністю, що є похідною від неї. Виходячи із обох підходів публічна адміністрація – це організація та діяльність органів та установ, що забезпечують виконання закону, реалізують публічний інтерес та наділені публічною владою [81, с. 23; 117, с. 197]. У функціональному контексті публічну адміністрацію визначають у зарубіжній правовій доктрині. Зокрема, американські та британські учені Г. А. Саймон, Ф. А. Нігро, М. Рідлі та Й. С. Ходжсон визначають її як діяльність органів виконавчої влади національних, державних і місцевих органів влади; як діяльність в публічній сфері, яка здійснюється виконавчою, законодавчою та судовою владами, яка передбачає формування державної політикою та надання послуг громаді; як діяльність осіб або груп в урядах чи їхніх установах, незалежно від того, чи є ці організації міжнародними, регіональними чи місцевими за своєю сферою

діяльності; як адміністрування в державному секторі [1, с. 56-57; 3, с. 10-11]. На думку Е. Живкової та Е. Кендевої публічна адміністрація – це складне поєднання процесів, структур і відносин по реалізації публічної влади з метою стратегічного створення і реалізації наявних ресурсів у нове матеріальне та духовне багатство; комплекс процесів, організацій та осіб, пов'язаних з виконанням законів та інших нормативно-правових актів у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави; організація певних видів діяльності державних та інших публічних органів і одночасно – сукупність органів, які займаються адміністративною діяльністю (уряд, міністерства, служби, управління), сукупність окремих функцій: адміністративне обслуговування населення, планування, фінансування, паспортний режим, протидія злочинності, охорона здоров'я, освіта [83, с. 14].

Однак, значна частина науковців все ж розрізняє поняття «публічна адміністрація» для позначення органів, уповноважених здійснювати відповідну діяльність щодо реалізації публічної влади (органи публічної адміністрації) та власне – саму діяльність цих органів (публічне адміністрування). Так, прямо обґрунтовує необхідність визначення поняття «публічна адміністрація» у організаційно-структурному сенсі Т. О. Карабін, яка вказує, що публічна адміністрація – це сукупність органів та посадових осіб, що реалізують публічну владу шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності, у зв'язку із чим її зміст формують суб'єкти, якими є: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Однак сьогоденні реалії є такими, що функціонально повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, але й органами, які не належать до перелічених [59, с. 376]. Як зазначає В. Р. Біла, термін «публічна адміністрація» вживається у двох значеннях: організаційному (інституційному) для позначення суб'єктів виконання публічних функцій, і процедурному (для позначення публічного адміністрування). До органів публічної адміністрації науковець відносить як

органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, так і органи професійного самоврядування у сферах надання публічних послуг, зокрема, Аудиторську палату України, кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури (далі – органи професійного самоврядування), тощо, які є частиною інституційної складової публічної адміністрації. Науковець однак зазначає, що недержавні організації (арбітражні керуючі, адвокати, приватні нотаріуси, митні брокери, третейські суди (судді)) хоча і надають публічні послуги (делеговані їм органами публічної влади), що мають вагоме суспільне значення та/ або виступають юридичними фактами для виникнення, зміни припинення правовідносин, однак не є суб'єктами владно-розпорядчого впливу і носіями делегованих повноважень. Говорячи про функціональний аспект публічної адміністрації, науковець виділяє його як окреме поняття – «публічне адміністрування», яке вона визначає як діяльність публічної адміністрації, що скеровує на визначення обсягу і змісту його поняття через врахування особливостей суб'єктного складу виконавців публічних функцій; публічне адміністрування як сфера правової об'єктивації охоплює всі види діяльності уповноважених суб'єктів адміністративного права, спрямованої на досягнення публічного інтересу, нормативно-закріпленого в завданнях відповідного суб'єкта: прийняття управлінських рішень, надання адміністративних послуг, застосування адміністративного примусу, розгляд звернень та скарг фізичних і юридичних осіб, контроль-наглядову діяльність, обмін інформацією, звернення до суду тощо [19, с. 41-46 , 366].

Аналогічно, В. В. Терещук визначає, що публічне адміністрування – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) відносно надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління, а поняття «публічна адміністрація» пов'язує із поняттям «суб'єкти публічного адміністрування», до якого відносить типові суб'єкти у системі органів виконавчої влади та підсистему місцевого самоврядування, а також атипові



суб'єкти публічного адміністрування (здійснюють публічні функції, не будучи за своєю юридичною природою носіями владних повноважень, набувши статусу суб'єкта публічного адміністрування відповідно до закону чи адміністративного договору), тобто: національні комісії регулювання природних монополій, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права. Поза системою суб'єктів публічного адміністрування, на думку науковця, перебувають суб'єкти делегованих публічних повноважень, які є фізичними особами (колективними утвореннями), котрі первісно не були суб'єктом публічних повноважень, отримали за рішенням суб'єкта публічних повноважень на основі адміністративного акту й у зв'язку з об'єктивною необхідністю певне публічне повноваження, і реалізують у делегованій мірі дискреційні повноваження на власний розсуд без набуття правового статусу суб'єкта публічного адміністрування [167, с. 17, 204-205].

Отже, публічна адміністрація у адміністративно-правовій доктрині України розуміється по-різному. Зокрема, поняття «публічна адміністрація» може розумітися у організаційно-інституційному сенсі – як сукупність органів публічної влади, що здійснюють публічні функції (передусім функції прогнозування, планування, організації, регулювання, координації, обліку та контролю, правозастосування, нормотворення, аналітична, інформаційна та інформаційно-комунікаційна, публічно-сервісна функції [167, с. 207]) та надають публічні послуги населенню, забезпечують публічні інтереси держави, територіальної громади, фізичних та юридичних осіб, а також осіб та організацій, яким делеговані відповідні повноваження щодо виконання публічних функцій та надання публічних послуг населенню. В такому значенні публічна адміністрація у адміністративно-правовій доктрині також має назву «органи публічної адміністрації» або «суб'єкти публічного адміністрування». Організаційно-інституціональний підхід зосереджується на розгляді органів публічної адміністрації як інституцій, що мають визначену структуру, функції та повноваження, що закріплені в законодавстві. Цей підхід

підкреслює важливість нормативно-правової бази, яка регулює діяльність місцевих органів, та їх взаємодію з іншими елементами державної влади. В рамках цього підходу органи публічної адміністрації розглядаються як автономні одиниці, що діють у межах визначених правових рамок і виконують функції, спрямовані на задоволення потреб місцевого населення.

Також поняття «публічна адміністрація» може розумітися у функціональному сенсі, коли вона розглядається як діяльність відповідних органів публічної адміністрації щодо виконання публічних функцій та надання публічних послуг населенню. У такому значенні публічна адміністрація у адміністративно-правовій доктрині як правило має назву «публічне адміністрування». Функціональний підхід акцентує увагу на завданнях і функціях, які виконують органи публічної адміністрації. Згідно з цим підходом, органи розглядаються як виконавці державної політики та адміністративних послуг. Говорячи про публічну адміністрацію у організаційно-інституційному сенсі, тобто як про органи публічної адміністрації, можемо зазначити, що до них відносять передусім органи виконавчої влади (зокрема, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади), а також органи місцевого самоврядування (передусім виконавчі органи місцевих рад, а також інші органи, створені місцевими радами для здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання публічних послуг населенню). Питання щодо віднесення осіб та організацій, що виконують делеговані повноваження до органів публічної адміністрації є дискусійним, однак підхід відповідно до якого вони все ж відносяться до таких органів є досить поширеним у адміністративно-правовій доктрині.

У адміністративно-правовій доктрині виділяють наступні ознаки органів публічної адміністрації:

- 1) наявність спільної мети функціонування, яка тісно пов'язана із загальним призначенням публічної адміністрації й існуванням держави

загалом – забезпечення належного гарантування прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективної реалізацію приватними особами свого адміністративно-правового статусу [94, с. 26; 96, с. 103-104]. Ця ознака виділяється і в зарубіжній правовій доктрині (зокрема, Е. Кендева визначає цю ознаку як «публічність», тобто як реалізацію органами публічної адміністрації завдань державної та місцевої політики, що пов'язані із задоволенням потреб населення [83, с. 15]);

2) забезпечення органом публічних інтересів (інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп). Публічна адміністрація виражає суспільні інтереси певної публічної спільноти – держави, суспільства, територіальної громади, служить меті її збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи [16, с. 41]. Публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання, щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання владних повноважень. Категорією публічні зобов'язання об'єднуються чотири типи відносин, кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права. Це відносини: публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини відповідальності суб'єктів суспільства за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [81, с. 24; 118, с. 148; 79, с. 524];

3) наділення державно-владними повноваженнями, що дозволяють від імені суспільства видавати обов'язкові вказівки (розпорядження). У зв'язку з цим, встановлюється особливий порядок наділення компетенцією адміністративних структур [117, с. 196; 118, с. 148]. Слід зазначити, що влада загалом – це сила, яка за допомогою авторитету, заохочення та примусу має здатність зі своєї волі впливати на інших; право та можливість керувати, розпоряджатися чимось або кимось [159, с. 40]. Однак, органи публічного адміністрування володіють не просто владою, а публічною владою. Остання у

адміністративно-правовій доктрині визначається як інституціолізована легальна соціальна влада, яка реалізує артикульовані суспільні інтереси певної колективної спільноти – держави, суспільства чи територіальної громади і служить меті збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи відповідно до панівного в суспільстві світогляду; вона передбачає можливість видання нормативних приписів, що є обов'язковими до виконання всіма учасниками суспільних відносин, що врегульовуються відповідними приписами [16, с. 41]. Публічна влада спрямована на вирішення суспільних справ, розповсюджується за територіальним принципом, їй підкоряються всі, хто знаходиться на певній «підвладній» території [174, с. 96];

4) створення у відповідності до норм чинного законодавства в якості відповідних суб'єктів (органів виконавчої влади або місцевого самоврядування), або в якості суб'єктів, які за певних обставин, передбачених законодавством (за наявності відповідних умов і підстав), можуть стати такими суб'єктами, тобто, набудуть відповідного правового статусу та автоматично увійдуть до системи цих суб'єктів (головним чином, інституції, на яких належним чином покладаються публічно-владні повноваження) [168, с. 23];

5) підпорядкованість політичній владі та забезпечення виконання і застосування законів. Органи публічної адміністрації є суб'єктами адміністративно-правових відносин при забезпеченні виконання та застосування нормативних актів; це органи, які здійснюють передусім правозастосовчу діяльність, а тому по суті здійснюють реалізацію державної політики у відповідній сфері діяльності (яка формується передусім політичними органами та службовцями – Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністрами) або у своїй діяльності підконтрольні чи підзвітні виборним органам (в тому числі органам місцевого самоврядування). Публічна адміністрація перетворює політичні вказівки в конкретні управлінські дії, тобто не стільки реалізовує закон,

скільки забезпечує його реалізацію [117, с. 196; 118, с. 148];

6) є частиною відповідної системи, тобто, зазначені органи у своїй сукупності складають цілісну організовану систему органів публічної адміністрації. Цілісність цієї системи не вважається порушеною можливостями її розширення (на нетривалий час чи на відносно постійній основі) за рахунок суб'єктів делегованих повноважень [167, с. 23];

7) діяльність органів публічної адміністрації залежить від законодавчого та нормативного закріплення їх прав та обов'язків [157, с. 130]. За наявності необхідного обсягу правосуб'єктності у межах свого предмету відання та повноважень органи публічної адміністрації реалізують публічні функції та надають публічні послуги. При цьому, вони діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [167, с. 23]. Предметом такої діяльності є система правових та організаційних заходів, що становлять організаційно-правовий механізм реалізації органами публічної адміністрації поставлених перед ними завдань щодо виконання публічних функцій та надання публічних послуг населенню;

8) наявність відповідного адміністративно-правового статусу органу публічного адміністрування, який передбачає наявність у органу відповідної правосуб'єктності [167, с. 205] (можливості бути учасником відповідних адміністративних, адміністративно-процесуальних та адміністративно-процедурних правовідносин як суб'єкт владних повноважень), компетенції (владних повноважень відповідного суб'єкта, його прав та обов'язків, які є основними і визначаються їхніми завданнями та метою, впливають із відносин публічного управління, а також предмет відання, тобто ті питання, на які поширюються владні повноваження суб'єкта, територіальні межі їх поширення) [63], завдань щодо цілеспрямованого урегулювання конкретних галузей та сфер, суспільних відносин і процесів, окреслених компетенцією, здійснення відповідної правозастосовчої діяльності, спрямованої на реалізацію компетенції органу публічної адміністрації, функцій (як уже

зазначалося, здійснення передусім функцій прогнозування, планування, організації, регулювання, координації, обліку та контролю, правозастосування, нормотворення, аналітичної, інформаційної та інформаційно-комунікаційної, публічно-сервісної функції) [67, с. 6; 69, с. 137; 167, с. 206-207];

9) здійснення ефективного надання послуг населенню, включає рішення, як надавати такі послуги, а також дії уряду та державних і недержавних організацій на користь народу – ця ознака виділяється у болгарській правовій доктрині зокрема Н. Арабаджийським [83, с. 14];

10) виконання функції посередника між суспільством і державою, тому інтерпретація соціальних проблем є важливими завданням публічної адміністрації, яка повинна стояти між різними інтересами і різ ними цінностями, прагнучи виявити та реалізувати суспільні інтереси – ця ознака виділяється у болгарській правовій доктрині зокрема Е. Кендевою [83, с. 15];

11) прозорість (транспарентність) та відкритість діяльності, тобто інформування громадян щодо сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності органів публічної адміністрації, надання публічної інформації за запитами громадян, відкритість порядку здійснення адміністративних процедур та адміністративних послуг – ця ознака виділена бразильським вченим Ж. Г. Родрігесом [4].

Вище зазначені ознаки притаманні усім органам публічної адміністрації, а тому по суті можуть розглядатися як загальні ознаки місцевих органів публічної адміністрації. Однак, останнім, звичайно притаманні й риси, які належать ним і дозволяють їх відмежувати від інших органів публічної адміністрації.

Можемо зазначити, до місцевих органів публічної адміністрації, виходячи із зазначених вище визначень публічної адміністрації можуть бути віднесені: місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації), територіальні органи центральних органів державної

виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень, які здійснюють публічну владу в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міст державного значення) або територіальної громади з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина, вирішення питань місцевого значення чи реалізації державної політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи територіальної громади, створені ними підприємства, установи, організації, інші суб'єкти, за умови наділення ними частиною повноважень, делегованих відповідними місцевими органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Залежно від того, інтереси якої спільноти виражає публічна влада, а також в межах якої спільноти вона функціонує, можна виділити два основних види публічної влади – публічна державна та публічна муніципальна влади (остання також має назву публічної місцевої або публічної самоврядної влади, влада органу місцевого самоврядування) [174, с. 96]. Публічна муніципальна влада – це політична влада місцевого, а не загальнодержавного характеру, тому її обмежені її повноваження, основні питання життя територіального колективу, що мають загальнодержавне, а не місцеве значення, регулюються актами державної влади, нормами права, встановленими нею, що однак не виключає муніципальну правотворчість. З іншого боку, публічна влада територіального колективу разом з тим має певну автономію, органи самоуправління не підпорядковані один одному по вертикалі і зберігають певну автономію щодо державної влади [35]. Завдання та мета публічної місцевої влади – задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, його коштів та контролю, у включенні жителів територіальної громади або адміністративно-територіальної одиниці до процесу самопомоги і самодіяльності, у правильній критичній оцінці явищ, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах, спираючись на інструменти державної влади для самостійного вирішення тих чи інших

соціальних проблем на певних територіях [110, с. 106].

Якщо звернутися до законодавства, можемо визначити, що територіальний принцип здійснення публічної влади є провідним у визначенні сутності місцевого органу публічної адміністрації. Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація як місцевий орган виконавчої влади в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою, а також здійснює виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку та взаємодію з органами місцевого самоврядування (ст. 2 Закону), забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень (ст. 6) [145]. З іншого боку, відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування», органи місцевого самоврядування здійснюють вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, в тому числі делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом [144]. Так само, відповідно до ч. 2 ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення) [151]. Ці органи відповідно до Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, реалізують повноваження відповідного центрального органу виконавчої влади на території адміністративно-територіальної одиниці [171]. Однак, фактично носієм виконавчої влади виступають відповідні центральні органи виконавчої влади, оскільки завданням територіальних органів є



реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці., а повноваження, які можуть здійснювати територіальні органи центральних органів виконавчої влади, порядок їх підзвітності та підконтрольності показують несаможітний характер цих органів, що перетворює їх у структурні органи центральних органів виконавчої влади, які здійснюють спрямування і координацію їх роботи [92, с. 31-32]. У зв'язку із цим, не можна віднести територіальні органи центральних органів виконавчої влади до місцевих органів публічної адміністрації, оскільки фактично вони є складовими частинами центральних органів виконавчої влади.

Як окрему, спеціальну ознаку місцевих органів публічної адміністрації, можемо виділити їх спеціальне адміністративно-правове регулювання. Останнє у адміністративно-правовій доктрині визначається як: цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [191, с. 202]; цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [86, с. 130]; сукупність прийомів та способів правового впливу держави на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства та держави [44, с. 99]. У зв'язку із вище викладеними визначеннями можемо виділити наступне визначення адміністративно-правового регулювання місцевих органів публічної адміністрації як цілеспрямований вплив місцевих органів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб

інтересів держави та територіальної місцевої колективної спільноти, зокрема територіальної громади. З одного боку, діяльність місцевих органів публічної адміністрації врегульовується положеннями Конституції України (ст. ст. 118, 140 – 146), якими визначені основні засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації та передбачена гарантованість реалізації виконавчої влади і місцевого самоврядування та неможливість їхнього скасування, крім випадків, якщо акти відповідних органів суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, а також діяльність відповідних органів місцевого самоврядування припинена у зв'язку із обставинами воєнного стану, а повноваження передані на період воєнного стану військовим адміністраціям; Законами України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації», актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень місцевих державних адміністрацій, регламентами діяльності місцевих державних адміністрацій, що визначають організаційно- процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, наказами голів місцевих державних адміністрацій, рішень місцевих рад, їх виконавчих органів, розпоряджень голів територіальних громад з питань, віднесених до їх компетенції Законом України «Про місцеве самоврядування».

Слід зазначити, що діяльність місцевих органів публічної адміністрації здійснюється відповідно до доходів державного або місцевого бюджету залежно від виду повноважень, які виконуються. Так, відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України держава фінансує здійснення повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування

відповідні об'єкти державної власності [76]. З іншого боку, відповідно до ст. 47 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» фінансове забезпечення місцевих державних адміністрацій здійснюється за рахунок Державного бюджету України, однак делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення (ч. 2 ст. 34 Закону) [145]. Таким чином, власні повноваження органів місцевого самоврядування забезпечуються коштами місцевих бюджетів, а також коштів, переданих державою до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій у разі коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб; делеговані ж повноваження органів місцевого самоврядування фінансуються виключно з державного бюджету або з коштів, переданих до місцевого бюджету у зв'язку із віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків. Аналогічно, повноваження місцевих державних адміністрацій фінансуються виключно з Державного бюджету, однак з метою фінансування делегованих повноважень місцевій державній адміністрації передаються відповідні фінансові, матеріально-технічні та інші ресурси.

При цьому, відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Однак в частині виконання делегованих повноважень органи місцевого самоврядування є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. З іншого боку, відповідно до ст. ст. 30 – 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації та їх голови при

здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а у частині виконання делегованих повноважень місцевих рад – підзвітні та підконтрольні відповідним радам; передбачається обов’язкове звітування перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень (а також голів районних державних адміністрацій перед головами обласних державних адміністрацій) [144; 151]. Таким чином, можемо говорити про дуалізм у підпорядкуванні місцевих органів публічної адміністрації: з одного боку, незалежність органів місцевого самоврядування як місцевих органів публічної адміністрації, з іншого перебування у відносинах підпорядкування у системі органів виконавчої влади відповідних місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування в частині виконання ними делегованих повноважень державної влади.

На підставі вище викладеного, можемо виділити визначення місцевих органів публічної адміністрації. На нашу думку, це органи публічної адміністрації які здійснюють публічну місцеву владу на рівні відповідної області, району, територіальної громади, реалізують державні інтереси та інтереси відповідної територіальної громади, при цьому здійснюючи переважно виконавчо-розпорядчі повноваження та правозастосовчі функції, в тому числі щодо управління державним та комунальним майном, надання публічних послуг населенню, здійснення правового та іншого державного регулювання окремих сфер життя відповідної колективної місцевої спільноти (територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної одиниці).

При цьому, спеціальними ознаками місцевих органів публічної адміністрації (такими, що дозволяють віднести відповідний орган до місцевого органу публічної адміністрації) є наступні: 1) є носіями публічної місцевої влади, яка поширює свою свій вплив на відповідну територію області,

району, територіальної громади, населеного пункту або його частини, забезпечуючи інтереси відповідної місцевої колективної спільноти або враховуючи такі інтереси при забезпеченні інтересів держави на місцях; 2) спеціальне адміністративно-правове регулювання діяльності; 3) забезпечення діяльності відповідно до доходів державного або місцевого бюджету залежно від виду повноважень, які виконуються; 4) дуалізм у підпорядкуванні: з одного боку, незалежність органів місцевого самоврядування як місцевих органів публічної адміністрації, з іншого перебування у відносинах підпорядкування у системі органів виконавчої влади відповідних місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування в частині виконання ними делегованих повноважень державної влади; 5) здійснення переважно правозастосовчої діяльності публічної адміністрації, за винятком випадків правового регулювання питань місцевого значення, якщо відповідне правове регулювання допускається законодавством; 6) визначення основних засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації на рівні Конституції України, гарантованість реалізації виконавчої влади і місцевого самоврядування та неможливість їхнього скасування, за винятком випадків передбачених законодавством про правовий режим воєнного стану.

## **1.2 Система та адміністративно-правовий статус місцевих органів публічної адміністрації в Україні**

Найбільш розповсюдженим розумінням категорії «публічна адміністрація» в сьогоднішній вітчизняній адміністративно-правовій доктрині є її визначення як сукупності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які, відповідно до закону чи адміністративного договору, мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [138], ці органи складають систему, для якої притаманною є упорядкованість,

організованість та злагодженість в усіх ланках [114, с.86]. При цьому, слід зазначити, що ці органи не складають єдину систему органів публічної адміністрації, а входять до складу кількох взаємопов'язаних цілісних організованих систем: органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування відповідного рівня, осіб та організацій, що не є органами публічної влади, але яким передані (делеговані) відповідні повноваження.

Система органів публічної адміністрації являє собою сукупність органів публічної влади, що залежно від виконання покладених на них завдань та функцій, а також надання адміністративних послуг поділяються на служби, агентства чи інспекції та становлять собою цілісну систему, об'єднану єдиною метою. Кожен орган публічної влади створений для реалізації заданих цілей і програм, які забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішення питань соціально економічного та культурного значення [68, с. 107-108].

Можемо погодитися із підходом В. В. Терещука, який досліджуючи питання правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, по суті сформував досить чітку систему органів публічної адміністрації, яку можна використати при побудові концепції про систему місцевих органів публічної адміністрації.

Зокрема, як зазначає вчений, органи публічної адміністрації є сукупністю кількох систем суб'єктів адміністративного права, котрі, здійснюючи публічне адміністрування, у межах своєї компетенції мають виконувати публічно-владні функції в інтересах держави і суспільства. Він відносить до них такі системи, як: а) органи виконавчої влади; б) органи місцевого самоврядування; в) атипові суб'єкти, котрим на підставі чинного законодавства органами виконавчої влади (чи органами місцевого самоврядування) було делеговано частину власних повноважень. На думку науковця, систему суб'єктів публічного адміністрування складають наступні її структурні елементи:

1) суб'єкти публічного адміністрування у системі органів виконавчої влади. У Основному Законі України не міститься чіткої системи органів виконавчої влади, що, як слушно припускає О. В. Дніпров, «пов'язано з необхідністю забезпечити гнучкість під час створення, реорганізації чи ліквідації органів виконавчої влади, адже інакше будь-яка така зміна вимагатиме внесення змін до конституції, що далеко не завжди є простим» [48, с. 216]. Відповідну систему на думку В. В. Терещука складають:

а) Кабінет Міністрів України, який у відповідності до ст. 113 Конституції України, ст. 1, ч. 3 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» є колегіальним органом, що є вищим органом у системі органів виконавчої влади, котрий здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів, є відповідальним перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України;

б) система центральних органів виконавчої влади – органи, котрі безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України; органи спеціальної компетенції з підпорядкованими їм територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації політики держави у певній сфері на загальнодержавному та місцевому рівнях є основним призначенням. Дана система складається із підсистем міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

в) місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах, а також в містах Києві Севастополь, а також реалізують повноваження, делеговані їй відповідною радою, а також органи, які створюються відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»;

2) суб'єкти публічного адміністрування у системі органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. ст. 140, 141 Конституції України і ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система органів місцевого самоврядування охоплює наступних суб'єктів: а) сільська, селищна, міська рада як представницькі органи, котрі представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, зазначеним та іншими законами; б) сільський, селищний, міський голова як головні посадові особи територіальної громади відповідної територіальної громади, що обирається відповідною територіальною громадою і здійснює свої повноваження на постійній основі, очолює виконавчий комітет відповідної ради; в) виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у містах рад (виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи), які є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – підконтрольними відповідним органам виконавчої влади; г) староста, який згідно із ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу, працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради і уповноважений в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; г) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; д) органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та інші



органи самоорганізації населення), які можуть бути наділені місцевими радами частиною власної компетенції, фінансів, майна;

3) «атипові суб'єкти публічного адміністрування», які за своєю юридичною природою не є носіями владних повноважень, набувають статусу суб'єкта публічного адміністрування відповідно до закону чи адміністративного договору в межах отриманих повноважень (національні комісії регулювання природних монополій, фонди публічного права, установи (заклади) публічного права, в тому числі центри надання адміністративних послуг, що створюються органами місцевого самоврядування) [167, с. 26-37].

Таким чином, місцеві органи публічної адміністрації є складовими трьох систем органів публічної адміністрації – системи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень.

При цьому, адміністративно-правовий статус цих органів можна звести до кількох особливостей (рис): здійснення ними державної або місцевої публічної влади, наданої їм Конституцією України та законами України або через делегування повноважень; поширення публічної влади на певну адміністративно-територіальну одиницю або територіальну громаду і стосується питань, які можуть бути вирішені в межах відповідного регіону (громади); дуалізм у субординації – з одного боку відсутність підпорядкування органів місцевої публічної влади місцевим органам державної публічної влади, з іншого – наявність відносин субординації у системах місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; особливе адміністративно-правове регулювання кожної із систем місцевих органів публічної адміністрації [55].

В цьому контексті, доцільно розглянути особливості адміністративно-правового регулювання діяльності кожної із систем місцевих органів публічної адміністрації.

Одним із місцевих органів публічної адміністрації є місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади і входять до системи

органів виконавчої влади і в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно територіальної одиниці та повноваження, делеговані їм органами місцевого самоврядування відповідного рівня (районного, обласного чи на рівні м. Києва) [145]. Розвиток держави неможливий без сталого розвитку регіонів, без поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, без максимального ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому [149]. Саме тому для будь-якої держави світу важливим є не лише формування такої державної політики, що здатна забезпечити сталий розвиток регіонів, баланс загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, забезпечити порядок у суспільстві, узгодження та підпорядкування різноманітних соціальних інтересів, досягнення суспільної злагоди та організацію управління розвитком суспільства, але і забезпечення реалізації цієї політики. Здійснення публічного адміністрування місцевими державними адміністраціями передбачає задоволення основних потреб суспільства, наявності балансу між правами й інтересами тих, на кого спрямовані дії публічної адміністрації, та інтересами суспільства в цілому. Публічне адміністрування місцевими державними адміністраціями здійснюється шляхом виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності та надання адміністративних послуг [188, с. 262-263]. Отже, місцеві державні адміністрації – це такі місцеві органи виконавчої влади, що наділені правомочністю представляти інтереси держави, приймати від імені держави владні рішення на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [71].

Місцеві державні адміністрації очолюють голови, що призначаються на посаду за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України; повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняє Президент України у зв'язку із порушенням ними Конституції України і законів України, втрати громадянства, виявлення факту подвійного

громадянства, визнання судом недієздатним, виїзду на проживання в іншу країну, набрання законної сили обвинувальним вироком суду, порушення вимог несумісності, висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради, подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням, а також можуть бути припинені у разі: прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації; подання Прем'єр-міністра України; висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради; з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України; з ініціативи Президента України; реорганізації відповідної районної державної адміністрації [145].

Перший заступник та заступники голови місцевої державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою місцевої державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України (місцеві державні адміністрації обласного рівня) або з головою обласної державної адміністрації (місцеві державні адміністрації районного рівня). У структурі місцевої державної адміністрації працюють як особи, що займають політичні посади (голови цих адміністрацій, а також їх перший заступник та заступники, які призначаються на строк повноважень Президента України (відповідного голови місцевої державної адміністрації), можуть бути звільнені з ініціативи Президента України, а серед підстав для їх звільнення є підстави політичного характеру), так і державні та патронатні службовці, які забезпечують правове, організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації та її голови [33, с. 100-101].

Відповідно до ст. ст. 13 і 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів

та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей, утвердження української національної та громадянської ідентичності; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати; інші питання, віднесені законами до їх повноважень, в тому числі контрольні; повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами; окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, передані Кабінетом Міністрів України. Більш детально відповідні повноваження місцевих державних адміністрацій вказані у ст. ст. 17 – 29 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». З метою забезпечення здійснення власних та делегованих повноважень в управління місцевих державних адміністрацій передаються окремі об'єкти державної та комунальної власності. Місцеві державні адміністрації здійснюють підзаконне нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень шляхом видання розпоряджень голови місцевих державних адміністрацій, а з питань внутрішньої діяльності – наказів керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [145] (більш детально відповідні питання будуть розглянуті в наступному розділі дисертації).

Втім, як правильно зазначив свого часу Т. О. Карабін, проблемною областю досліджень повноважень можуть виступати делеговані повноваження, які у відповідності з обставинами, що склалися, здійснюються практично з усіх предметів відання, їх співвідношення з власними повноваженнями залежить безпосередньо від сфери суспільного життя, у яких відповідне реалізується. Системним є те, що у сфері освіти, культури, охорони

здоров'я, соціального захисту населення, спорту, галузях правопорядку, забезпечення законності, охорони прав, свобод, законних інтересів громадян делеговані повноваження превалюють над власними, що не відповідає не тільки визначеним у Конституції засадам компетенції місцевих органів публічної влади, але і завданням та меті створення цих органів в цілому [58, с. 125-131]. Через наявну широку сферу делегованих функцій, органи місцевого самоврядування, на думку М. В. Колеснікової, втратили правову самостійність, перетворились на «низову ланку» державної влади, стали залежними від органів державної влади, а не лише від своєї територіальної громади, інтереси якої вони мають забезпечувати. Великою проблемою виступає відсутність чіткого розподілу повноважень на законодавчому рівні, дублювання у органу одних видів повноважень у розрізі як власних, так і делегованих повноважень [71].

Система органів місцевого самоврядування представлена як виборними представницькими (місцеві ради сільських, селищних, міських територіальних громад, районні та обласні ради) та одноособовими (голови територіальних громад, старости) органами, так і органами, які мають функції, наближені до виконавчої влади, які формуються представницькими органами місцевого самоврядування (виконавчі органи місцевих рад сільських, селищних, міських територіальних громад). Для цих органів характерним є те, що вони є: організаційно відокремленими і персоніфікованими органами публічної адміністрації, що має чітко визначений територіальний масштаб діяльності, відповідну фінансово-матеріальну базу і систему службової підпорядкованості; нормативно-правовим шляхом наділені компетенцією владно-розпорядчого характеру; характеризуються специфічним адміністративно-правовим статусом для реалізації наданої законом сукупності прав та обов'язків державно-владного характеру з метою реалізації публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; під час реалізації

власних і делегованих повноважень приймають публічно-владні (юридично обов'язкові) рішення і здійснюють інші юридично значимі дії; наявність міцних взаємозв'язків з іншими суб'єктами адміністративного права [60, с. 12; 66, с. 53-54; 65].

Структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, принципи, функції, предмети відання, адміністративні права та обов'язки, юридичні гарантії діяльності та юридична відповідальність. Серед них виокремлено основні статусні елементи (компетенція як предмет відання та сукупність їх адміністративних прав та обов'язків (повноважень) і відповідальність) та забезпечувальні статусні елементи (мета утворення та функціонування органів місцевого самоврядування, завдання, принципи та юридичні гарантії їх діяльності) [60, с. 15; 61, с. 46].

Втім, на нашу думку, до адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування (а також й інших місцевих органів публічного адміністрування) слід віднести відповідні правові (функціональні) та організаційні форми діяльності та інструменти, які застосовуються в процесі такої діяльності відповідними місцевими органами публічної адміністрації. Як зазначає В. Р. Біла, яка досліджувала правові форми публічного адміністрування в Україні, серед форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації можна виділити правові (функціональні) форми, які передбачають волевиявлення публічної адміністрації, що спрямоване на реалізацію її функцій, і зумовлює настання юридичних наслідків у матеріальних та процедурно процесуальних відносинах відповідно до сфери дії юридичної сили та юридичного змісту владних велінь, визначених компетенцією суб'єкта волевиявлення та стадією механізму адміністративно-правового регулювання (такими формами є правотворча та правозастосовча діяльність відповідних органів, в тому числі через видання актів

адміністративно-процедурного та адміністративно-деліктного характеру), а також неправові (організаційні) форми, якими є організація діяльності, вчинення підготовчих дій для прийняття обґрунтованого управлінського рішення, доведення його змісту до виконавців, забезпечення належного функціонування органів публічної адміністрації та практичної реалізації покладених на них функцій [19, с. 131-132]. Інструментами діяльності місцевих органів публічної адміністрації можуть бути нормативно-правові акти, акти програмного характеру, накази та рішення індивідуального характеру, вчинення юридично значущих дій в процесі здійснення адміністративно-процедурних повноважень, надання адміністративних послуг, в тому числі відповідно до прийнятих нормативно-правових актів місцевим органом публічної адміністрації [105, с. 67]. Втім, більш детально відповідні питання доцільно розглянути в наступному розділі дисертації.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування створюються з метою здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування, тобто права від імені територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Відповідні повноваження органів місцевого самоврядування залежать від виду відповідного органу і визначені ст. ст. 25 – 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» як власні (самоврядні) та делеговані (передані органам місцевого самоврядування повноваження органів виконавчої влади), які здійснюються за рахунок використання відповідного комунального майна та коштів місцевого, а в частині виконання делегованих повноважень і частково власних в частині забезпечення збалансування місцевих бюджетів – державного бюджету [144].

Органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження; органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені

Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [144].

Говорячи про відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, можемо зазначити, що вона виявляється у можливості дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень (в тому числі за рішенням місцевого референдуму, який може бути ініційований головою територіальної громади, не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу, або за рішенням Верховної Ради України), а також можливості визнання рішень місцевих рад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови незаконними, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування протиправними у судовому порядку. Аналогічні види відповідальності передбачені й для голів місцевих державних адміністрацій, інших посадових осіб місцевих державних адміністрацій: повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені в тому числі у разі порушення ними Конституції України і законів України, висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради, повноваження інших посадових осіб місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені з



підстав, передбачених законодавством про державну службу, а розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти інших посадових осіб, які призначаються ними, можуть бути оскаржені в судовому порядку відповідно до закону [144; 145].

До складу органів місцевого самоврядування входять: посадові особи місцевого самоврядування, які займають посади, які заміщуються шляхом прямих чи непрямих виборів чи затвердження на посаді (депутати місцевих рад, голови територіальних громад, старости, члени виконавчого комітету місцевої ради, керівники та члени інших відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради), службовці місцевого самоврядування (особи, які займають посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України і на яких поширюються вимоги Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»); патронатні службовці органів місцевого самоврядування (радники, консультанти, помічники та керівники патронатних служб сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради) [33, с. 151-152].

На систему органів місцевого самоврядування та їх адміністративно-правовий статус як місцевих органів публічної адміністрації істотно вплинули процеси децентралізації в Україні. у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні децентралізація визначається як процес перерозподілу функцій, повноважень та людей від центрального управління та включає в себе дві сторони: адміністративну та політичну, а також дві рівні: територіальний – переміщення влади від центрального міста на інші території, і функціональний – шляхом передачі повноважень і прийняття рішень із боку головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчих рівнів органів публічної влади [39, с. 37]. Децентралізація

передбачає автономію областей згідно з ухваленими законами, але верховна влада вирішує терміни передачі і перелік повноважень, переданих регіонам [77, с. 120]. Тобто попри наділення місцевої публічної влади значним обсягом повноважень, основне із них – вирішувати які повноваження повинна мати місцева влада і в якому обсязі уповноважена саме загальнодержавна публічна влада [36, с. 313]. Як правильно зазначає Р. О. Гаврік, децентралізація публічної влади, розпочата із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і створення на його основі перших об'єднаних територіальних громад, до кожної із яких увійшли кілька сільських, селищних чи міських, була певною мірою завершена 2020 року, коли були змінені другий і третій рівні у системі адміністративно-територіального устрою, а саме: із другого рівня вилучені міста обласного підпорядкування, а органи місцевого самоврядування третього рівня отримали однакові повноваження як ради відповідних територіальних громад. Саме ці ради отримали більшість повноважень ліквідованих районних та міських (міст обласного підпорядкування) рад та частково – місцевих державних адміністрацій, в тому числі тих повноважень, які традиційно належали органам виконавчої влади. На даний час відповідні повноваження передані на рівень органів місцевого самоврядування створених територіальних громад, які фактично стали місцевою публічною (хоч і недержавною) владою, а не просто самоврядуванням жителів відповідного населеного пункту [35].

Слід зазначити, що у правовій доктрині виділяють декілька моделей організації системи місцевих органів публічної адміністрації:

1) англо-саксонська модель, яка отримала поширення у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та інших країнах переважно Британської співдружності, відповідно до якої представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє; на місцевому рівні органи державної виконавчої влади відсутні, а відповідні

повноваження здійснюються виконавчими органами місцевого самоврядування, керівники та окремі члени яких обираються населенням, а інші – призначаються представницькими органами місцевого самоврядування. Будучи відносно автономними від центральної влади, муніципалітети цієї системи перебувають під судовим контролем. Схожими на британську модель організації системи місцевих органів публічної адміністрації є моделі, що склалися у Словацькій республіці, Румунії та в Угорщині. Так, у Словацькій республіці, відсутні проміжні рівні влади між центральним урядом і місцевими властями; функції місцевих органів у Словацькій Республіці стосуються, головним чином, сфер житлового будівництва, міського транспорту, туризму і розвитку малих підприємств. Більшість функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення бере на себе центральний уряд, який їх фінансує з республіканського бюджету. В Угорщині та Румунії самоврядними є всі місцеві територіальні утворення – від вищих до нижчих ланок адміністративно-територіального розподілу;

2) іберійська модель, представлена в Іспанії, Португалії та державах Латинської Америки, відповідно до якої управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи і посадові особи місцевого самоврядування (які затверджуються органами державної влади);

3) континентальна модель, представлена більшістю держав Європи, Африки та Азії, базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. Дана система має підвиди: – на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади і органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють контрольну функцію; органи місцевого самоврядування створюються лише в територіальних громадах, на регіональному ж рівні створюються місцеві державні адміністрації загальної компетенції, а виборні органи місцевого самоврядування діють лише як представницькі органи територіальних громад.

Характерною рисою цієї системи є «вилучення» з громад сформованої в них публічної влади (позбавлення права нормотворчості, перетворення місцевої юрисдикції у функцію винятково державної влади, наявність опіки з боку урядових чиновників і т. д.). Система місцевих органів публічної адміністрації у Франції передбачає наявність на місцевому рівні як префектур (органів державної виконавчої влади у системі регіонального управління) та муніципалітетів, причому останнім делеговане широке коло повноважень, при цьому скасовувалися наглядові функції префекта, які передані адміністративному суду і регіональній рахунковій палаті, а виконавчі повноваження передані від префекта голові представницької асамблеї та відповідним радам цих територіальних громад. Цікавим у цій системі є наявність «міжмуніципальне об'єднань» як аналогів українських об'єднаних територіальних громад, однак у Франції при створенні таких об'єднань створюються міжмуніципальні представницькі та виконавчі органи при збереженні таких же органів у громадах, що об'єдналися. Міжмуніципальне об'єднання формує міжмуніципальний представницький орган (муніципальна рада), членів якого обирають комунальні ради (у подальшому їх обирають мешканці комун безпосередньо). Міжмуніципальна рада має досить багато повноважень, зокрема відповідає за планування, громадський транспорт, збір та переробку сміття, каналізацію та воду, міські дороги (крім вулиць у містечках), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон, виділення для них землі. Представник держави – префект ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії, хоча від префекта поступово відходять компетенції до об'єднань комун, зокрема в питаннях забезпечення правопорядку. У Республіці Польща система місцевих органів публічної адміністрації передбачає наявність як органів виконавчої влади, що призначаються центральною владою (воєводи, які призначаються прем'єр-міністром Польщі за пропозицією Міністра публічної адміністрації, хоча при цьому воєводські правління призначаються сеймиками) та органів місцевого

самоврядування, які мають свої виконавчі органи на рівні гміни та повіту та формують правління на рівні воєводств (хоч ті і є органами виконавчої влади);

4) інші моделі, зокрема соціалістична модель, за якої усі ради, починаючи з найнижчих є органами державної влади, ради громад є підконтрольними радам провінцій та регіонів та змішана модель, яка поєднує у собі ознаки континентальної й англо-саксонської моделей і наявна в Німеччині та Австрії [36, с. 314; 57, с. 64-65; ; 99, с. 160; 165, с. 113-116; 177, с. 63].

Особливою можемо визнати систему місцевих органів публічної адміністрації в Італійській республіці та в Королівстві Іспанія. Зокрема, італійська та іспанська моделі децентралізації передбачає формування трирівневої системи місцевого публічного управління із наділенням органів першого рівня законодавчими повноваженнями, повністю виборний характер публічної виконавчої влади на місцях та її незалежність від органів публічної влади загальнодержавного рівня. В Іспанії така модель діє на рівні муніципалітетів та автономних спільнот, однак на провінційному рівні виконавчі функції належать виключно місцевим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування, а реалізація державної політики у правоохоронній та безпековій сфері на рівні автономної спільноти належить не органам спільноти, а представникові центрального уряду [36, с. 315]. В Італії на місцевий рівень були передані усі повноваження виконавчої влади, крім прямо зазначених в Конституції, зарезервованих за державою; частина переданих повноважень визнана як конкуруюча компетенція; в Україні було визначено перелік повноважень органів місцевого самоврядування, інші повноваження залишені за державою. Основним правовим актом відповідного регіону Італії, який деталізує його повноваження є регіональний статут; в Україні визначається можливість прийняття Статуту територіальної громади, однак саме як можливість, а не обов'язок. Крім цього, в Італії на рівні регіонів відсутні місцеві органи виконавчої влади, а їх повноваження передані органам

місцевого самоврядування, які діють як «агенти» Уряду при виконанні переданих в результаті децентралізації повноважень; в Україні на рівні областей та районів наявні місцеві органи виконавчої влади і відповідні повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування здійснюють саме вони; при цьому, виборними органами на цьому рівні є лише відповідні місцеві ради [37].

Для німецької моделі системи органів публічної адміністрації характерний чіткий розподіл повноважень між федеральними та регіональними органами публічної адміністрації. Діяльність перших переважно обмежується проблемами військової безпеки, оподаткування, загальної координації політики. Публічне адміністрування Німеччини сприяє розподілу повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування на засадах доповнення та співпраці між ними. Хоча представництво громади є єдиною найвищою інстанцією ухвалення рішень, які належать до компетенції самоврядування, відповідно до законодавства, громади визнаються частиною федеральних земель і таким чином підпорядковуються їхньому праву нагляду та праву надавати розпорядження. Тобто держава здійснює правовий нагляд за тим, щоб у своїй діяльності громади не порушували законів, а також виконували свої функції самоврядування в межах та напрямках, визначених федеральними органами [18, с. 19-20].

В Німеччині передбачається п'ять різних моделей організації системи місцевих органів публічної адміністрації: а) південнонімецька модель, коли місцеве самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомістра як голови виконавчого комітету, які обираються населенням громади; б) північнонімецька модель, за якої представницький орган (рада) обирає директора громади, який є главою виконавчої влади і формує свій виконавчий орган; в) модель рада-бургомістр, коли виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) обирає бургомістра,

який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади; г) рада-магістратура, коли виборний представницький орган (рада) обирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру). Визначення конкретної моделі утворення публічної влади у відповідній землі здійснюється виключно населенням, а, отже, саме населення вирішує, який тип публічної влади є найбільш характерним для тієї адміністративно-територіальної одиниці, на якій вони проживають [72, с. 14].

Як уже було зазначено, до місцевих органів публічної адміністрації також можуть бути віднесені «атипові суб'єкти публічного адміністрування», які за своєю юридичною природою не є носіями владних повноважень, набувають статусу суб'єкта публічного адміністрування відповідно до закону чи адміністративного договору в межах отриманих повноважень.

Такими органами є зокрема: органи самоорганізації населення, які можуть створюватися за рішенням сільських, селищних, міських, районних у місті рад та наділятися частиною компетенції відповідних рад, фінансів та майна (відповідні будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення). У ст. 14 та 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначені повноваження цих органів. Частина цих повноважень є невід'ємною складовою адміністративно-правового статусу органів самоорганізації населення, а частина – може бути передана відповідною місцевою радою [147]. Можемо погодитися із Н. В. Мішиною, що органи самоорганізації населення за їх ознаками не уявляється можливим віднести ні до публічно-владних, ні до громадських органів. Проте вони мають схожі риси як з одними, так і з іншими; вони мають змішану, владно-громадську природу [101, с. 90]. В даному аспекті органи самоорганізації населення не є органами публічної влади, однак їм делегується виконання ряду повноважень місцевого самоврядування відповідною місцевою радою – прямо, через покладання відповідних повноважень як делегованих, і

опосередковано – через надання відповідних повноважень, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення» новоутвореним органам самоорганізації населення.

Певною мірою до місцевих органів публічної адміністрації може бути віднесено й центри надання адміністративних послуг, які утворюються з метою забезпечення надання адміністративних послуг місцевими органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. З одного боку, у ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги», центр надання адміністративних послуг визначається як постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) Київської, Севастопольської міською, районної у місті Києві, Севастополі державної адміністрації, міської, селищної, сільської ради, в якому надаються адміністративні послуги згідно з переліком, визначеним відповідно до цього Закону [139], з другого – адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг, при цьому центри надання адміністративних послуг не розглядаються в якості суб'єктів, а лише як органи, які забезпечують їх надання (а також спрощення процедури отримання адміністративних послуг; забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг у центрі; забезпечення процесу автоматизації прийому документів та надання адміністративних послуг шляхом використання інформаційних систем та систем електронного документообігу [136; 162]. Тим самим, центру надання адміністративних послуг делегуються повноваження щодо організації надання адміністративних послуг місцевих органів публічної адміністрації, однак відповідні повноваження щодо їх надання залишаються за відповідними органами.

На підставі вище викладеного, можемо визначити, що систему місцевих органів публічної адміністрації складає система місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, осіб та організацій, які не є органами публічної влади, але наділені делегованими повноваженнями цих



органів. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади, попри підконтрольність місцевим органам виконавчої влади та здійснення своїх повноважень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району) не можна віднести до місцевих органів публічної адміністрації, оскільки система повноважень, які можуть здійснювати ці органи, порядок їх підзвітності та підконтрольності показують несамостійний характер цих органів та їх фактичне входження до складу центральних органів виконавчої влади.

Адміністративно-правовий статус місцевих органів публічної адміністрації включає в себе їх правосуб'єктність, компетенцію, відповідні правові, організаційні та функціональні форми діяльності та інструменти, які застосовуються в процесі такої діяльності відповідними місцевими органами публічної адміністрації, і визначається положеннями Конституції України (ст. ст. 118, 140 – 146), якими визначені основні засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації, Законами України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації», актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень місцевих державних адміністрацій, регламентами діяльності місцевих державних адміністрацій, що визначають організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, наказами голів місцевих державних адміністрацій, рішень місцевих рад, їх виконавчих органів, розпоряджень голів територіальних громад з питань, віднесених до їх компетенції Законом України «Про місцеве самоврядування».

### **1.3 Особливості статусу органів військово-цивільного управління як суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану**

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Ці органи публічної влади здійснюють обов'язки відповідної обласної або районної державної адміністрації (на базі якої вони власне створюються), а у випадках, якщо в межах відповідної територіальної громади відповідні сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України їх повноваження також можуть бути покладені на спеціально створену військову адміністрацію [148]. Як показала практика, створення військових адміністрацій дозволило забезпечити належне публічне управління усій території України, в тому числі на територіях, де ведуться військові дії і є необхідним забезпечити оперативне вирішення завдань щодо забезпечення оборони та громадської безпеки та порядку, захисту цивільного населення. В той же час, зважаючи на те, що інститут військової адміністрації фактично діє з 2015 року, спочатку, коли діяли військово-цивільні адміністрації, а з 2022 року –коли розпочалося повномасштабне вторгнення російської федерації такі адміністрації отримали сучасний статус та повноваження. Вище викладене зумовлює недостатню дослідженість інституту військової адміністрації на рівні дисертацій та монографічних наукових робіт, є лише поодинокі наукові статті із даного питання, що зумовлює його актуальність та своєчасність. А наукове

дослідження цього питання є необхідним, зважаючи на необхідність удосконалення організаційного, фінансового та правового механізму забезпечення діяльності цих органів публічної влади.

Для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 було утворено 24 військові обласні адміністрації. Одночасно з утворенням цих військових адміністрацій обласні державні адміністрації припинили свої повноваження і набули статусу обласних військових адміністрацій [150]. Таким чином, обласні військові адміністрації почали здійснювати не лише публічне адміністрування у сферах оборони, громадської безпеки і порядку, а також виконавчо-розпорядчу діяльність по областях і надавати адміністративні послуги.

Правовий механізм забезпечення діяльності військових адміністрацій визначений ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Відповідно до неї, метою створення військових адміністрацій є: забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; правовою підставою для створення відповідної військової адміністрації є відповідний указ Президента України. У разі, якщо створюється військова адміністрація не в районі, області, а в населеному пункті, в якому відповідні органи місцевого самоврядування не здійснюють своїх повноважень, пропозиції щодо кандидатури голови такої військової адміністрації надають Президенту України відповідна обласна військова адміністрація або Генеральний штаб Збройних Сил України [148].

Говорячи про кадровий склад відповідних військових адміністрацій, то у разі створення обласної чи районної військової адміністрації на базі відповідної державної адміністрації він залишається незмінним, хоча посади

державних службовців у таких адміністраціях можуть замінюватися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу. У разі створення військової адміністрації населеного пункту її кадровий склад формується виключно із загаданих вище категорій військовослужбовців та посадових осіб правоохоронних органів, а також із працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних Сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію). Структура та штатний розпис військових адміністрацій затверджується Головнокомандувачем Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації, а у разі підпорядкування військової адміністрації обласній – голова відповідної обласної військової адміністрації [148].

Фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України.

На територіях, на яких введено воєнний стан, також можуть утворюватися тимчасові державні органи, а саме військові адміністрації, задля забезпечення дії Конституції та законів України. Однак важливо, що функціонування зазначених тимчасових державних органів не припиняє діяльність органів місцевого самоврядування, хоч і з'являються суттєві обмеження щодо повноважень останніх, військові адміністрації впливають на можливості управління територіями та на реалізацію територіальними

громадами права на місцеве самоврядування в Україні [104, с. 397]

Військові адміністрації є тимчасовими органами, створеними лише на період дії воєнного стану; повноваження військових адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військових адміністрацій припиняються через 30 днів після припинення чи скасування правового режиму воєнного стану [148]. Функціонування військових адміністрацій не завжди передбачає припинення діяльності органами місцевого самоврядування, однак вносить суттєві обмеження в систему повноважень останніх, впливає на можливості управління територіями, на реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування в Україні [91, с. 7-8].

До повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну та створення військових адміністрацій діяли інші тимчасові надзвичайні органи – військово-цивільні адміністрації.

Поняття «військо-цивільна адміністрація» було введено Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», що визначив організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюють як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції Донецької та Луганської областей [141]. На відміну від військово-цивільної адміністрації, обласні військові адміністрації за своєю юридичною природою є тимчасовими державними органами, що утворюються на тих територіях, де введено воєнний стан з метою не лише «запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури», а й для «охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» [148; 189, с. 111].

Обласні військово-цивільні і обласні військові адміністрації є зобов'язаним суб'єктом перед приватними особами і мають якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб, а також

задовольняти публічний інтерес. Адміністративна діяльність як обласних військово-цивільних, так і обласних військових адміністрацій обмежена принципом «зв'язаності правом», тобто вони діють тільки «... на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України».

При цьому, компетенція військово-цивільних адміністрацій визначена виключно ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», яка включає в себе повноваження, що спрямовані на забезпечення функціонування Збройних Сил України та оперативного і повноцінного виконання завдань в межах АТО/ООС, а також функції, що виконують органи державного управління на регіональному рівні, а також органи місцевого самоврядування в тих територіальних громадах, які опинилися в зоні проведення АТО/ООС [183, с. 203]. Компетенція військових адміністрацій стосується запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану і щодо здійснення виконавчої влади на місцях, перша група конкретизована у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 року № 181-р «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні», а друга – визначається повноваженнями відповідної місцевої ради, яка діяла до створення військової адміністрації у відповідному населеному пункті, районі чи області.

Ще однією особливістю здійснення публічного адміністрування обласними військовими адміністраціями є те, що вони мають подвійне підпорядкування. Зокрема, діяльність обласних військових адміністрацій щодо питань, що стосуються забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, спрямовуються, координуються та контролюються Генеральним штабом Збройних Сил України. Діяльність обласних військових адміністрацій щодо інших питань (освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, охорона навколишнього середовища тощо) спрямовує,

координує та контролює Кабінет Міністрів України [189, с. 111-113].

Компетенція військових адміністрацій передбачає здійснення лише таких дій, які безпосередньо засновані на законі або є наслідком необхідності виконання законів. Водночас органи військової адміністрації, будучи не лише виконавчими, але й розпорядницькими, наділені відповідно до принципу централізації керівництва правами встановлювати нові правила, видавати на основі законодавства та в межах певних повноважень обов'язкові для виконання підлеглими органами та посадовими особами акти управління як нормативні, так і індивідуальні, які спрямовані на запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану [50, с. 37].

В науковій літературі виділяються ряд проблем теоретичного та прикладного характеру, пов'язані із статусом та діяльністю військових адміністрацій.

Так, як зазначає О. Ю. Лялюк, військові та військово-цивільні адміністрації за характером здійснюваної ними влади є державними органами, тобто здійснюють функції держави на місцях. При цьому законодавство закріплює таку модель, що обидві ці інституції можуть фактично ігнорувати природні права територіальних громад на організацію місцевого самоврядування, що порушує норму Конституції України про неприпустимість прийняття законів, які впливають на зменшення чи звуження колективних та індивідуальних прав. Крім того, функціональне поєднання у державного органу повноважень місцевого самоврядування фактично є втручанням у самостійність та автономність місцевого самоврядування.

Іншою проблемою є не досить чітке встановлення територіальної основи діяльності військових (військово-цивільних) адміністрацій. Так, і Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», і Закон України «Про правовий режим воєнного стану» закріпили, що на відповідних територіях можуть утворюватися військові (військово-цивільні) адміністрації всіх територіальних рівнів – сільські, селищні, міські, районні, обласні. У зв'язку з

цим виникає питання щодо доцільності формування військових (військово-цивільних) адміністрацій на всіх рівнях територіальної організації влади. З урахуванням відповідних повноважень органів місцевого самоврядування, які вони отримали в результаті реформи децентралізації влади, формування цих структур недоцільно на районному рівні, а також на рівні населених пунктів. На найнижчому рівні територіальної організації влади більш ефективно запроваджувати інші форми військово-цивільного співробітництва, можливо одноосібне військове керівництво тощо.

І Закон України «Про правовий режим воєнного стану», і Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» ототожнюють адміністративно-територіальну одиницю та населений пункт. На практиці адміністративно-територіальна одиниця та населений пункт інколи співпадають між собою (у разі відсутності прилеглих до населеного пункту територій), але у більшості випадків відрізняються територіально. Тому, наприклад, до оголошення воєнного стану був можливим випадок, коли формується військово-цивільна адміністрація на рівні району, а в окремих селах, селищах, містах цього району продовжують функціонувати представницькі органи місцевого самоврядування (або вони взагалі не утворені), чи навпаки, в селах, селищах, містах формуються військово-цивільні адміністрації, а в районі – функціонує районна рада. За такої організації втрачається система взаємодії між вказаними інституціями, що на практиці може призводити до конфліктів [91, с. 11-13]. З іншого боку О. С. Арсентьева зазначає на необхідності запровадження інституту старости з метою представництва інтересів членів громади у територіальних громадах, що знаходяться під юрисдикцією військової адміністрації, зважаючи на те, що інші органи місцевого самоврядування припинили свою діяльність у зв'язку із створенням військової адміністрації населеного пункту [14, с. 21].

В період актуальності Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» проблемою було те, що ним не було регламентовано, у який



саме термін після фактичного припинення виконання обов'язків чи розпуску місцевих органів влади треба створювати військово-цивільну адміністрацію. Також не зазначено, що військово-цивільні адміністрації утворюються в разі необхідності за рішенням Президента України (ст. 3) з метою виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі проведення АТО/ООС [185, с. 131].

Особливість правосуб'єктності військово-цивільних адміністрацій полягає в тому, що це є специфічним органом державної влади із перехресним підпорядкуванням: Антитерористичному центру при СБУ – з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції в межах АТО; Кабінету Міністрів України – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області; Президенту України – внаслідок створення ним відповідної військово-цивільної адміністрації; Верховній Раді України – у питаннях реалізації військово-цивільних відносин. Така субординація суттєво ускладнює процеси виконання завдань суб'єктом публічного адміністрування, але вона є об'єктивно необхідною, з огляду на важливість та складність проведення антитерористичної операції на території України [95, с. 24]. На даний час у зв'язку із ліквідацією військово-цивільних адміністрацій та створення військових адміністрацій, останні є підконтрольними лише Генеральному штабові Збройних Сил України, Кабінетові Міністрів України та військовій адміністрації вищого рівня.

Слід зазначити, що за своєю суттю військові адміністрації є органами військово-цивільного управління, оскільки виконуючи функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (у випадках, якщо відповідні органи місцевого самоврядування не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України їх повноваження), виконують й суто функції оборонно-мобілізаційного характеру (забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і

порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян). У зв'язку із цим, відповідні військові адміністрації набувають повноважень місцевих органів публічної адміністрації. На відміну від місцевих органів виконавчої влади, військові адміністрації створюються Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування, а їх голови призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідних обласних державних адміністрацій. Цим самим, відповідні органи виконують не тільки повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а й реалізують повноваження Президента України у сфері національної безпеки та оборони протягом дії правового режиму воєнного стану (тобто по суті виконують три групи повноважень). Втім, питання вирішення питань оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації у період, коли відповідна військова адміністрація не створена, належить до компетенції місцевої державної адміністрації. На нашу думку, відповідні повноваження впливають не із повноважень Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади і повноважень центральних органів виконавчої влади, а із повноважень Президента України щодо прийняття рішень про мобілізацію, запровадження правового режиму воєнного стану, здійснення повноважень у оборонній сфері. Тому відповідні повноваження повинні належати не органу виконавчої влади, яким є відповідна місцева державна адміністрація, а органу, створеного Президентом України відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, якою передбачається право Президента України створювати для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Військова адміністрація як орган військово-цивільного управління є тимчасовим місцевим органом публічної адміністрації, що за своєю суттю має бути віднесена до окремої системи місцевих органів публічної адміністрації –

органів військово-цивільного управління. В той же час, на нашу думку, слід передбачити створення постійного одноособового органу військово-цивільного управління – голови військової адміністрації, якому передати повноваження місцевої державної адміністрації щодо вирішення питань оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації, визначені у ст. 27 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». З метою реалізації повноважень голови військової адміністрації в період відсутності правового режиму воєнного стану слід передбачити можливість створення головою військової адміністрації відповідних відділів та управлінь. Завданням військової адміністрації повинно стати забезпечення повноважень Президента України у сфері гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; такі органи повинні діяти не на тимчасовій основі, як існуючі військові адміністрації, а на постійній основі. З цією метою також пропонуємо передбачити можливість звернення голови військової адміністрації до суду із адміністративним позовом про визнання рішень, дій, бездіяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування протиправними та їх скасування з обов'язковим зупиненням дії відповідних актів цих органів на час вирішення справи в суді; ініціювати перед Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови та призначення дострокових виборів, ініціювати перед Кабінетом Міністрів України питання про дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації у випадках, якщо рішення, дії, бездіяльність відповідних органів публічної адміністрації порушують Конституцію України, посягають на конституційний лад, територіальну цілісність та недоторканність України, істотно порушують права та свободи громадян відповідно до ст. ст. 78 та 79 Закону України «Про місцеве самоврядування» та ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». У випадку

запровадження правового режиму воєнного стану, голова військової адміністрації очолює відповідну місцеву державну адміністрацію.

Відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військова адміністрація набуває повноважень місцевого самоврядування лише у разі, якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. В той же час, може виникнути випадки, коли відповідні органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати свої повноваження, однак спрямовують свою діяльність, посягаючи на конституційний лад України, її територіальну цілісність та недоторканність, істотне порушення прав та свобод людини та громадянина, передбачених Конституцією України, а також на ліквідацію незалежності України. В такому випадку, на нашу думку, слід передбачити можливість прийняття рішення головою військової адміністрації про тимчасове припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування із покладанням відповідних повноважень на відповідну місцеву державну адміністрацію, яку очолює голова військової адміністрації. Остаточне прийняття рішення про дострокове припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування здійснює Верховна Рада України.

Також, слід погодитися із тим, що місцеві органи виконавчої влади як один із складових системи місцевих органів публічного адміністрування можуть і повинні формуватися саме Кабінетом Міністрів України як вищим органом виконавчої влади, а не Президентом України, оскільки останній не є складовою системи виконавчої влади, а є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина і з цією метою здійснює свої повноваження. Відповідні повноваження Президента України щодо призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій можна пояснити тим, що

на місцеві державні адміністрації покладається вирішення питань оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації. Оскільки нами було запропоновано передати відповідні повноваження голові військової адміністрації як постійно діючому органу військово-цивільного управління, збереження за Президентом України відповідних кадрових повноважень є недоцільним.

На підставі вище викладеного, можемо визначити, що створення військових адміністрацій дозволило забезпечити належне публічне управління усій території України, в тому числі на територіях, де ведуться військові дії і є необхідним забезпечити оперативне вирішення завдань щодо забезпечення оборони та громадської безпеки та порядку, захисту цивільного населення. Правовий механізм забезпечення діяльності воєнних адміністрацій визначений ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Відповідно до неї, метою створення військових адміністрацій є: забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; правовою підставою для створення відповідної військової адміністрації є відповідний указ Президента України.

В науковій літературі виділяються ряд проблем теоретичного та прикладного характеру, пов'язані із статусом та діяльністю військових адміністрацій. Зокрема, такими є функціональне поєднання у державного органу повноважень місцевого само врядування, що на думку деяких дослідників є втручанням у самостійність та автономність місцевого самоврядування і порушенням конституційних приписів про місцеве самоврядування; не досить чітке встановлення територіальної основи діяльності військових (військово-цивільних) адміністрацій; не встановлено жорстких вимог до конкретної моделі територіальної організації роботи

військових (військово-цивільних) адміністрацій, що призводить або до відсутності належного публічного управління у певних громадах або дублювання функцій з управління одночасно і військовою адміністрацією, і відповідною місцевою радою. На думку окремих науковців доцільним є запровадження інституту старости з метою представництва інтересів членів громади у територіальних громадах, що знаходяться під юрисдикцією військової адміністрації, зважаючи на те, що інші органи місцевого самоврядування припинили свою діяльність у зв'язку із створенням військової адміністрації населеного пункту. В період актуальності Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» проблемою було те, що ним не було регламентовано, у який саме термін після фактичного припинення виконання обов'язків чи розпуску місцевих органів влади треба створювати військово-цивільну адміністрацію, а також передбачалося перехресне підпорядкування таких адміністрацій.

### **Висновки до Розділу 1**

Отже, в результаті проведення дослідження поняття, системи та адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації дійшли до таких висновків:

1. Місцеві органи публічної адміністрації – це органи публічної адміністрації які здійснюють публічну місцеву владу на рівні відповідної області, району, територіальної громади, реалізують державні інтереси та інтереси відповідної територіальної громади, при цьому здійснюючи переважно виконавчо-розпорядчі повноваження та правозастосовчі функції, в тому числі щодо управління державним та комунальним майном, надання публічних послуг населенню, здійснення правового та іншого державного регулювання окремих сфер життя відповідної колективної місцевої спільноти (територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної одиниці).

Загальними ознаками місцевих органів публічної адміністрації є: наявність спільної мети функціонування – забезпечення належного гарантування прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективної реалізацію приватними особами свого адміністративно-правового статусу; забезпечення органом публічних інтересів (інтереси певної публічної спільноти – держави, суспільства, територіальної громади); наділення державно-владними повноваженнями; створення у відповідності до норм чинного законодавства в якості відповідних органів публічної адміністрації; підпорядкованість політичній владі та забезпечення виконання і застосування законів; є частиною відповідної системи органів публічної адміністрації; діяльність органів публічної адміністрації залежить від законодавчого та нормативного закріплення їх прав та обов'язків; мають відповідний адміністративно-правовий статус органу публічного адміністрування, який передбачає наявність у органу відповідної правосуб'єктності, компетенції, публічних завдань та функцій, здійснення ефективного надання послуг населенню, виконання функції посередника між суспільством і державою, прозорість (транспарентність) та відкритість діяльності.

Спеціальними ознаками місцевих органів публічної адміністрації є: 1) є носіями публічної місцевої влади, яка поширює свою свій вплив на відповідну територію області, району, територіальної громади, населеного пункту або його частини, забезпечуючи інтереси відповідної місцевої колективної спільноти або враховуючи такі інтереси при забезпеченні інтересів держави на місцях; 2) спеціальне адміністративно-правове регулювання діяльності; 3) забезпечення діяльності відповідно до доходів державного або місцевого бюджету залежно від виду повноважень, які виконуються; 4) дуалізм у підпорядкуванні: з одного боку, незалежність органів місцевого самоврядування як місцевих органів публічної адміністрації, з іншого перебування у відносинах підпорядкування у системі органів виконавчої

влади відповідних місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування в частині виконання ними делегованих повноважень державної влади; 5) здійснення переважно правозастосовчої діяльності публічної адміністрації, за винятком випадків правового регулювання питань місцевого значення, якщо відповідне правове регулювання допускається законодавством; 6) визначення основних засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації на рівні Конституції України, гарантованість реалізації виконавчої влади і місцевого самоврядування та неможливість їхнього скасування, за винятком випадків передбачених законодавством про правовий режим воєнного стану.

2. Систему місцевих органів публічної адміністрації складає система місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, осіб та організацій, які не є органами публічної влади, але наділені делегованими повноваженнями цих органів, органів тимчасового військово-цивільного управління, які створюються на заміну місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у обставинах воєнного стану, коли нормальне функціонування вище зазначених органів є неможливим і є доцільним тимчасове поєднання функцій виконавчої влади і місцевого самоврядування та передачу повноважень місцевого самоврядування органам державної влади. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади, попри підконтрольність місцевим органам виконавчої влади та здійснення своїх повноважень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району) не можна віднести до місцевих органів публічної адміністрації, оскільки система повноважень, які можуть здійснювати ці органи, порядок їх підзвітності та підконтрольності показують несамостійний характер цих органів та їх фактичне входження до складу центральних органів виконавчої влади.

Адміністративно-правовий статус місцевих органів публічної адміністрації включає в себе їх правосуб'єктність, компетенцію, відповідні



правові, організаційні та функціональні форми діяльності та інструменти, які застосовуються в процесі такої діяльності відповідними місцевими органами публічної адміністрації, і визначається положеннями Конституції України (ст. ст. 118, 140 – 146), якими визначені основні засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації, Законами України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації», актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень місцевих державних адміністрацій, регламентами діяльності місцевих державних адміністрацій, що визначають організаційно- процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, наказами голів місцевих державних адміністрацій, рішень місцевих рад, їх виконавчих органів, розпоряджень голів територіальних громад з питань, віднесених до їх компетенції Законом України «Про місцеве самоврядування».

3. Створення військових адміністрацій дозволило забезпечити належне публічне управління усій території України, в тому числі на територіях, де ведуться військові дії і є необхідним забезпечити оперативне вирішення завдань щодо забезпечення оборони та громадської безпеки та порядку, захисту цивільного населення. Правовий механізм забезпечення діяльності воєнних адміністрацій визначений ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Відповідно до неї, метою створення військових адміністрацій є: забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; правовою підставою для створення відповідної військової адміністрації є відповідний указ Президента України. Кадрове забезпечення діяльності військової адміністрації передбачає її комплектування

військовослужбовцями, посадовими особами правоохоронних органів, а також працівниками, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних Сил України; у разі, якщо створюється районна чи обласна військова адміністрація – також працівниками раніше діючих районної та обласної державної адміністрації. Фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України.

Військові адміністрації є тимчасовими органами, створеними лише на період дії воєнного стану; повноваження військових адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військових адміністрацій припиняються через 30 днів після припинення чи скасування правового режиму воєнного стану. До створення військових адміністрацій, в окремих районах Донецької та Луганської областей діяли військово-цивільні адміністрації, які були утворені як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для безпеки та нормалізації життєдіяльності населення у відповідних районах.

Слід погодитися із тим, що місцеві органи виконавчої влади як один із складових системи місцевих органів публічного адміністрування можуть і повинні формуватися саме Кабінетом Міністрів України як вищим органом виконавчої влади, а не Президентом України, оскільки останній не є складовою системи виконавчої влади, а є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина і з цією метою здійснює свої повноваження. Відповідні кадрові повноваження Президента України можна пояснити тим, що на місцеві державні адміністрації покладається вирішення питань оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації.

Вирішення питань оборонної роботи, мобілізаційної підготовки,

мобілізації та демобілізації як такі, що випливають із повноважень Президента України щодо прийняття рішень про мобілізацію, запровадження правового режиму воєнного стану, здійснення повноважень у оборонній сфері, слід передати іншим органам – голові військової адміністрації як органу публічного адміністрування військово-цивільного характеру. Завданням таких органів повинно стати забезпечення повноважень Президента України у сфері гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; такі органи повинні діяти не на тимчасовій основі, як існуючі військові адміністрації, а на постійній основі. З метою реалізації повноважень голови військової адміністрації в період відсутності правового режиму воєнного стану слід передбачити можливість створення головою військової адміністрації відповідних відділів та управлінь, а також можливість звернення до суду із адміністративним позовом про визнання рішень, дій, бездіяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування протиправними та їх скасування з обов'язковим зупиненням дії відповідних актів цих органів на час вирішення справи в суді; ініціювати перед Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови та призначення дострокових виборів, ініціювати перед Кабінетом Міністрів України питання про дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації у випадках, якщо рішення, дії, бездіяльність відповідних органів публічної адміністрації порушують Конституцію України, посягають на конституційний лад, територіальну цілісність та недоторканність України, істотно порушують права та свободи громадян.

Відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військова адміністрація набуває повноважень місцевого самоврядування лише у разі, якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють

покладені на них Конституцією та законами України повноваження. З метою припинення діяльності органів місцевого самоврядування, що посягає на конституційний лад України, її територіальну цілісність та недоторканність, істотне порушення прав та свобод людини та громадянина, передбачених Конституцією України, а також на ліквідацію незалежності України, слід передбачити можливість прийняття рішення головою військової адміністрації про тимчасове припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування із покладанням відповідних повноважень на відповідну місцеву державну адміністрацію, яку очолює голова військової адміністрації. Остаточне прийняття рішення про дострокове припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування здійснює Верховна Рада України.

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

#### 2.1 Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації

Питання про сутність та природу форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації завжди залишалося актуальним і важливим у теорії публічного управління та адміністрування. В цьому аспекті важливе значення має вироблення наукових підходів щодо визначення не тільки правової форми діяльності цих органів, якими є відповідна нормотворча та правозастосовча діяльність, а й визначення природи іншої сторони діяльності цих структур – організаційних форм, які хоч і не спрямовані на встановлення, зміну або припинення правовідносин, прав та обов'язків суб'єктів відповідних правовідносин процесуального та процедурного характеру, але забезпечують реалізацію правових форм діяльності органів публічної адміністрації. В той же час, на даний час залишаються дискусійними питання адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації та й власне природу і зміст поняття організаційної форми такої діяльності. Вище викладене зумовлює актуальність та важливість наукового дослідження відповідного питання.

Розпочати дослідження питання адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації слід із визначення поняття «форма діяльності органів публічної адміністрації». У адміністративно-правовій доктрині це поняття визначається як зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій органів публічної адміністрації, здійснене в рамках

режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [12, с. 132]; зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи, а також посадові й службові особи під час реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках [46, с. 47]; зовнішньо виражене волевиявлення відповідних органів (у автора – місцевих рад та їх виконавчих органів), що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети [54, с. 113]; зовнішній прояв групи управлінських діянь суб'єктів адміністрування, що здійснюється ними під час реалізації законних повноважень, пов'язаних з керівництвом різними напрямками життєдіяльності громад [47, с. 152]; форма діяльності суб'єкта відповідних суспільних відносин може бути представлена як її зовнішній прояв, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах [10, с. 306-307]. Узагальнивши ці визначення можемо визначити, що формою діяльності місцевих органів публічної адміністрації є зовнішній прояв реалізації управлінських функцій цих органів через вчинення ними відповідних адміністративно-правових дій та адміністративно-процедурних дій, спрямованих на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків учасників правовідносин за участю цих органів, а також дій організаційного характеру, спрямованих на реалізацію тих форм діяльності органів публічної адміністрації, що зумовлюють правові наслідки.

Як попередньо зазначалося у дисертації, залежно від того, чи зумовлюють дії місцевих органів публічної адміністрації наслідки правового характеру – виникнення правовідносин, їх зміна або припинення із набуттям відповідного адміністративно-правового статусу та відповідних прав та обов'язків учасниками цих правовідносин, виділяють дві групи форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації: правові (або

функціональні) та неправові (або організаційні). Здійснення першої групи форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації пов'язане із здійсненням юридично значущих дій у чітко визначеному законом порядку [152, с. 79], спрямоване на реалізацію функцій цих органів, і зумовлює настання юридичних наслідків у матеріальних та процедурно процесуальних відносинах відповідно до сфери дії юридичної сили та юридичного змісту владних велінь, визначених компетенцією суб'єкта волевиявлення та стадією механізму адміністративно-правового регулювання (такими формами є правотворча та правозастосовча діяльність відповідних органів, в тому числі через видання актів адміністративно-процедурного та адміністративно-деліктного характеру) [19, с. 131-132]. Так, як зазначає І. П. Яковлєв, правові форми діяльності органів публічної адміністрації у митній сфері призводять до юридично значимих наслідків у державній митній справі (набуття статусу митного брокера, дозвіл на переміщення товарів через митний кордон, притягнення до відповідальності за порушення митних правил тощо), часто вони призводять до конкретного юридичного результату або володіють правовим ефектом, юридичним сенсом у вигляді встановлення і застосування правових норм [187, с. 100]. З іншого боку, правові форми діяльності органів публічної адміністрації не обмежуються лише правозастосовчою діяльністю, але й включають в себе діяльність, яка пов'язана з прийняттям правових актів і тягне за собою юридично значимі наслідки [190, с. 41].

Інша група форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації – неправові форми – передбачає не саму діяльність, а її організацію, вчинення підготовчих дій для прийняття обґрунтованого управлінського рішення, доведення його змісту до виконавців, забезпечення належного функціонування органів публічної адміністрації та практичної реалізації покладених на них функцій [19, с. 131-132] (в літературі зустрічається також поняття «юридично незначущі форми діяльності» [54, с. 12]). Такі форми не мають зв'язку з реалізацією розпорядчих повноважень органів та їх посадових

осіб і не призводять до встановлення юридичних норм, виникнення, зміни або ж припинення відповідних правовідносин [8, с. 29]. Як зазначає І. П. Яковлев, неправові форми діяльності органів публічної адміністрації у митній сфері не мають безпосереднього юридичного значення для державної митної справи, однак володіють опосередкованим юридичним значенням, виступаючи основою або прикладним організаційним супроводженням правових форм (такими формами зокрема є: нарада, обмін інформацією з іншими державними органами або суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, інформування про митні правила, проведення митних експертиз тощо) [187, с. 101]. О. П. Рябченко вказує, що неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на виконання тактичних і оперативних завдань [160, с. 26–27].

В той же час, поділ форм діяльності органів публічної адміністрації на правові та неправові (організаційні) не є єдиним у адміністративно-правовій доктрині. Так, А. М. Токар зазначає, для класифікації «форм місцевого управління» (вона застосовує такий термін для позначення форм діяльності органів публічної адміністрації) слід застосовувати структурно-функціональний критерій, відповідно до якого виділяються форми організації органів місцевого управління (структурні форми місцевого управління, тобто зовнішнє вираження нормативно встановлених способів побудови місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування загалом, так і їх структурних одиниць, враховуючи способи взаємодії між ними) і форми діяльності органів місцевого управління (функціональні форми місцевого управління, тобто зовнішнє вираження нормативно-регламентованої діяльності суб'єктів місцевого управління, яка проявляється у системі взаємопов'язаних, розміщених у певному порядку дій та їх результатів). Форми діяльності органів місцевого управління, в свою чергу, поділяються на: процесуальні форми управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; форми зовнішнього вираження



результатів їх управлінської діяльності [173, с. 192-193].

Не можемо погодитися із чітким розмежуванням правових та неправових форм діяльності органів публічної адміністрації саме за ознакою можливості зумовлювати відповідні наслідки правового характеру. Організаційні форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації недоцільно називати неправовими, оскільки необхідність та порядок їх проведення так само регламентується правовими приписами. Навіть тоді, коли йде мова про організаційні способи зовнішнього вираження владно-розпорядчого впливу, порядок втілення яких визначений наукою або усталеною практикою, мінімальною основою для вчинення таких заходів має бути відповідний компетенційний припис [187, с. 103]. В той же час, організаційна форма діяльності органу публічної адміністрації не пов'язана з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє відповідних правовідносин [112, с. 134], а спрямована на забезпечення правової форми, так само вчиняються в рамках правового поля, але застосовуються у внутрішньо організаційній діяльності та є способом інституціонального забезпечення діяльності останньої [152, с. 82]. На думку П. О. Комірчого, неправові форми діяльності є правовими в контексті того, що вони здійснюються відповідно до чинного законодавства, однак не є суто юридичною діяльністю, тому не є правовими за своїм сутнісним змістом [74, с. 200]. У зв'язку із цим, у адміністративно-правовій доктрині частіше виділяють поняття «організаційні форми діяльності органів публічної адміністрації», а також часто застосовують у цьому понятті слова не «організаційні», а «організаційно-правові». Зокрема, Ю. А. Шпак використовує поняття «організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування» для позначення саме організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування як місцевих органів публічної адміністрації, оскільки вони становлять її зміст, забезпечують виконання завдань, функцій і повноважень рад за допомогою конкретних організаційних

форм, не обов'язково закріплених у законі (але які потенційно можуть бути у ньому закріплені). Науковець вказує, що організаційна форма діяльності органу публічної адміністрації у цілому є підзаконною, здійснюється в рамках чинного законодавства й у межах компетенції органу. Однак правом тут регламентується лише загальна процедура вчинення дій, а конкретний перелік таких дій обумовлюється специфікою правової форми, конкретним змістом реалізованої компетенції, а також особливостями структури і персонального складу компетентного органу [184, с. 59]. На думку А. І. Швець організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад виступають формою реалізації одночасно прав та обов'язків депутатів місцевих рад, що спираються на принципи місцевого самоврядування; мають комунікативну природу, адже здійснюються в процесі взаємодії депутатів місцевих рад з виборцями, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, підприємствами, установами, організаціями; є цілеспрямованою та прогнозованою діяльністю, оскільки відображають зв'язок з передвиборною програмою та програмою політичної партії, яку підтримали виборці на відповідних місцевих виборах; пов'язані з імперативною природою мандата депутата місцевої ради, а тому характеризуються його відповідальністю, у тому числі через звітність, перед виборцями [182, с. 190]. Як організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування Ю. М. Кириченко виділяє сесії сільських, селищних, міських рад; засідання постійних комісій місцевих рад; засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад; робота сільських, селищних, міських голів, старост; робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади; організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян; місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання. Основною організаційно-правовою формою роботи сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення), районних, обласних рад є сесія – сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій [60, с. 21].

Таким чином, організаційні форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації не зумовлюють виникнення, зміну або припинення правовідносин адміністративно-правового та адміністративно-процедурного характеру, а забезпечують реалізацію правових форм діяльності органів публічної адміністрації; при цьому вони можуть мати правовий характер, оскільки можливість їх здійснення має прямо передбачатися актами законодавства або впливати із компетенції відповідного органу, а також відповідні дії організаційного характеру можуть виступати попереднім обов'язковим етапом здійснення відповідних правових (функціональних) форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

Говорячи про конкретні приклади організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації, можемо зазначити, що вони різняться залежно від виду відповідного органу.

Так, організаційними формами діяльності місцевих державних адміністрацій є: персональна діяльність голів, заступників, керівників структурних підрозділів і керівника апарату; наради; засідання колегії, консультативних і допоміжних органів і служб; участь голови та інших керівників місцевої державної адміністрації в засіданнях органів самоорганізації населення, місцевих рад, Кабінету Міністрів України; участь співробітників державної адміністрації у зборах громадян за місцем проживання, інтерв'ю, прес-конференції та інші форми зв'язків з громадськістю [116, с. 76]. З іншого боку, діяльність органів місцевого самоврядування в організаційному сенсі виявляється у таких формах: сесії; окремі та спільні засідання постійних комісій, підкомісій і робочих груп; засідання президій обласних, районних рад; засідання тимчасових контрольних комісій; персональна робота голови ради, секретаря, заступників голови ради; виконавчого комітету ради; робота депутатів у виборчих округах; участь голови ради чи депутатів у загальних зборах громадян за місцем проживання; участь депутатів з правом дорадчого голосу в засіданнях інших

місцевих рад та їх органів, органів самоорганізації населення; звіти сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою, депутатів перед виборцями [60, с. 21; 184, с. 59]. Організаційними формами діяльності депутатів місцевих рад є також: здійснення представницьких функцій (здійснення планового та позапланового прийому виборців; виконання доручень виборців; комунікація із засобами масової інформації; участь в прес-конференціях тощо), а також організація та участь у проведенні місцевих референдумів, зустрічей з виборцями за місцем їх проживання, громадських слухань, консультації з громадськістю, залучення громадян до створення неурядових організацій з метою розвитку територіальної громади тощо; здійснення інформаційно-консультативних функцій (інформування, звітування, участь у роботі створюваних дорадчих комітетів, комісій і громадських рад; участь у засіданнях депутатських фракцій тощо); адміністративно-координаційних функцій (моніторинг інтересів територіальних громад; застосування депутатського звернення, депутатського запиту, депутатського запитання) [60, с. 21; 182, с. 190]. У Республіці Польща, основними формами роботи депутатів рад усіх рівнів є участь у сесійних засіданнях та комісіях (постійних та тимчасових); останні, у більшості випадків, мають галузевий характер; об'єкт діяльності комісій, їх характер, особовий склад, внутрішні організація та розпорядок роботи є справою ради самоврядного органу і визначаються відповідно до його статуту, який є основним регуляційним документом, покликаним доповнити положення Законів; обов'язковою для рад усіх рівнів місцевого самоврядування є наявність ревізійної комісії, основними завданнями якої є контроль за виконавчим органом та організаційними і допоміжними одиницями (у випадку гмін) [17, с. 260].

Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати

особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу [106, с. 77].

Перший вид адміністративно-процедурних документів – це регламенти, визначені ч. 15 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування» та ст. 45 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Цими документами визначаються порядок проведення першої сесії місцевої ради, порядок обрання керівних органів місцевої ради, скликання чергової та позачергової сесії місцевої ради, призначення пленарних засідань місцевої ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень місцевої ради з процедурних питань, а також порядок роботи сесії, організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій. Регламенти місцевих державних адміністрацій розробляються на підставі типового регламенту, визначеного постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263; що ж стосується регламентів місцевих рад, то на даний час на нормативному рівні відсутній затверджений типовий регламент місцевої ради (про необхідність прийняття такого документу зазначалося у правовій доктрині [85]). Також в законодавстві передбачається прийняття регламентів виконавчих комітетів місцевих рад; в якості прикладу можна навести: Регламент виконавчих органів Одеської міської ради (затверджений рішенням виконкому Одеської міської ради від 31 жовтня 2005 року № 754), Регламент роботи виконавчого комітету та виконавчих органів Липовецької міської ради (затверджений рішенням виконкому міської ради від 14 вересня 2022 року № 183), Регламент роботи виконавчих органів Хмельницької міської ради (затверджений рішенням виконкому від 26 травня 2016 року № 363) [106, с. 77-78].

Якщо проаналізувати зміст Регламенту Хмельницької обласної державної адміністрації, що затверджений розпорядженням голови від 3 вересня 2019 року № 657/2019-р., можна прийти до висновку, що існують

наступні організаційні форми діяльності місцевої державної адміністрації як місцевого органу публічної адміністрації:

а) планування роботи обласної державної адміністрації (що здійснюється відповідно до перспективних (річних), поточних (квартальних), оперативних (місячних) планів, які затверджуються розпорядженням її голови, а розробляються організаційним відділом апарату обласної державної адміністрації за пропозиціями структурних підрозділів облдержадміністрації та її апарату);

б) контроль за виконанням планів роботи обласної державної адміністрації, її структурних підрозділів та апарату, що здійснюється заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату облдержадміністрації;

в) організація роботи апарату облдержадміністрації здійснюється відповідно до цього Регламенту та положення про апарат, що затверджується розпорядженням голови облдержадміністрації;

г) організація роботи з персоналом, що здійснюється відділом з питань персоналу та нагород відповідної державної адміністрації та спеціалістом з питань персоналу структурного підрозділу місцевої державної адміністрації із статусом юридичних осіб публічного права (здійснюється за затвердженими керівником апарату облдержадміністрації та керівником відповідного структурного підрозділу річними планами, які передбачають здійснення заходів з добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, а також з інших питань управління персоналом у державній адміністрації в цілому або в конкретному структурному підрозділі місцевої державної адміністрації);

д) організація роботи з документами та контролю за їх виконанням, що здійснюється згідно з Інструкцією з діловодства, що затверджується розпорядженням голови обласної державної адміністрації і проводиться відділом контролю, відділом роботи із зверненнями громадян, сектором

забезпечення доступу до публічної інформації, загальним відділом апарату облдержадміністрації. При цьому, обов'язковому контролю з боку відділом контролю облдержадміністрації підлягає виконання завдань, визначених законами України, актами і дорученнями Президента України, Кабінету Міністрів України, розпорядженнями та дорученнями голови облдержадміністрації, розгляд звернень комітетів Верховної Ради України, запитів і звернень народних депутатів України, депутатів місцевих рад, запитів на інформацію, звернень громадян. За результатами виконання актів, завдань та документів подається інформація (звіт) виконавця про стан виконання документів, що є підставою для зняття актів, завдань та документів з контролю. При цьому, інформацію (звіт) про стан виконання документів, що подається, відповідно, Офісу Президента України, Кабінету Міністрів України, іншим органам виконавчої влади вищого рівня підписує, як правило, голова, в окремих випадках – заступники голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівник апарату обласної державної адміністрації;

е) організація розгляду звернень громадян та проведення особистого прийому громадян, що здійснюється відділом роботи із зверненнями громадян апарату обласної державної адміністрації відповідно до Інструкцією з діловодства, що затверджується розпорядженням голови обласної державної адміністрації. Особистий прийом громадян проводиться головою облдержадміністрації, його заступниками та керівником апарату згідно з графіком, який затверджується головою облдержадміністрації та оприлюднюється на офіційному вебсайті облдержадміністрації і повинен інформацію про місце проведення, дні й години прийому. Особисті прийоми громадян проводять також керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації відповідно до затверджених графіків;

є) організація правового забезпечення діяльності обласної державної адміністрації, що здійснюється юридичним відділом апарату облдержадміністрації і включає в себе наступні заходи: забезпечення

відповідності законодавству проєктів розпоряджень голови обласної державної адміністрації, рішень колегії, а також інших актів облдержадміністрації; проведення правової експертизи проєктів розпоряджень голови обласної державної адміністрації, наказів керівника апарату, підготовка висновків правової експертизи у разі їх невідповідності актам законодавства та/або подання пропозицій щодо приведення таких проєктів у відповідність з вимогами законодавства; організація роботи щодо подання на державну реєстрацію розпоряджень голови облдержадміністрації, наказів керівника апарату, які є нормативно-правовими актами; надання методичної допомоги працівникам апарату та керівникам структурних підрозділів облдержадміністрації щодо правильного застосування норм законодавства під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків; представництво інтересів облдержадміністрації у судах та інших державних органах під час розгляду правових питань або спорів;

ж) проведення засідань громадської ради, колегії обласної державної адміністрації, інших діючих при облдержадміністрації дорадчих органів, що створені для сприяння здійсненню повноважень облдержадміністрації. Засідання колегії проводяться відповідно до плану роботи облдержадміністрації, крім позапланових, які проводяться у міру потреби; прийняті на засіданнях рішення оформляються протоколом, який підписується головою колегії і є підставою для видання ним відповідного розпорядження. Організаційне забезпечення засідань колегії, у тому числі стенографування та оформлення протоколів засідань здійснюється загальним відділом, технічний запис – відділом інформаційно комп'ютерного забезпечення апарату облдержадміністрації. Засідання діючих при облдержадміністрації дорадчих органів (комісій, рад, робочих груп тощо) проводяться по мірі потреби, їх підготовка, проведення та документальне оформлення забезпечується відповідальними секретарями або іншими особами, визначеними керівниками зазначених органів, відповідно до Інструкції з діловодства в обласній



державній адміністрації;

з) проведення нарад та інших заходів головою, заступниками голови, керівником апарату, керівниками структурних підрозділів обласної державної адміністрації з метою оперативного розгляду та вирішення питань, що належать до їх компетенції. У Регламенті зазначається час проведення нарад залежно від того, хто їх проводить та коло осіб, з якими вони проводяться, а також визначається, що вони проводяться відповідно до планів проведення нарад. Організація проведення нарад у голови, його заступників та керівника апарату облдержадміністрації покладається на апарат або відповідні структурні підрозділи обласної державної адміністрації. Обов'язково учасникам завчасно надаються наступні документи: порядок денний, аналітичні довідки про стан справ та обґрунтування причини внесення питання на розгляд надсилаються учасникам наради завчасно, а з додаткових (позапланових) питань – у день проведення наради. Рішення, прийняті на нарадах, оформлюються протоколами не пізніше ніж у триденний термін; їх оформлення здійснює загальний відділ апарату (протоколи нарад під головуванням голови місцевої державної адміністрації) або структурний підрозділ адміністрації, відповідальний за підготовку і проведення нарад (інші протоколи нарад). За результатами розгляду питань на нарадах можуть видаватися розпорядження або доручення голови обласної державної адміністрації. Контроль за виконанням рішень, прийнятих на нарадах у голови обласної державної адміністрації та його заступників, здійснюється апаратом, а в окремих випадках – структурними підрозділами обласної державної адміністрації, які подають посадовій особі, що проводила нараду, аналітичні та інформаційні довідки про стан виконання рішень, прийнятих на нараді. Організація проведення заходів до пам'ятних дат, урочистих подій покладається на заступників голови місцевої державної адміністрації, підготовка робочих поїздок керівництва держави до області здійснюється згідно з планами підготовки, проекти яких розробляються організаційним

відділом апарату облдержадміністрації, а загальне керівництво такою підготовкою здійснюється першим заступником голови місцевої державної адміністрації (підготовка відповідних поїздок до області керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників здійснюється заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату, керівниками структурних підрозділів облдержадміністрації;

і) внесення та розгляд проєктів розпоряджень голови обласної державної адміністрації, інших органів публічної влади. Відповідні проєкти розпоряджень голови обласної державної адміністрації готуються відділами апарату, структурними підрозділами обласної державної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями, підпорядкованими обласній державній адміністрації, а також територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, обласними установами, районними державними адміністраціями. Передбачається обов'язкове погодження проєктів розпоряджень голови обласної державної адміністрації, які розробляються на виконання актів законодавства та доручень Президента України, Прем'єр-міністра України, погоджуються не пізніше ніж у дводенний строк після їх подання головним розробником; крім того, проєкти розпоряджень підлягають обов'язковій правовій експертизі у юридичному відділі;

її) організація здійснення публічного обговорення проєкту розпорядження голови обласної державної адміністрації [106, с. 77; 155].

Такий же перелік організаційних форм діяльності місцевої державної адміністрації вказаний у Регламенті Хмельницької районної державної адміністрації Хмельницької області. Відповідно до нього, визначені наступні організаційні форми діяльності Хмельницької районної державної адміністрації: планування роботи районної державної адміністрації, контроль за виконанням планів районної державної адміністрації, організація роботи апарату районної державної адміністрації, організація роботи з персоналом, організація роботи з документами та контролю за їх виконанням, організація

розгляду звернень та проведення особистого прийому громадян, організація правового забезпечення районної державної адміністрації, організація проведення засідань консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів районної державної адміністрації, організація підготовки і проведення нарад, обласних та районних заходів, підготовка робочих поїздок керівництва районної державної адміністрації, внесення та розгляд проєктів розпоряджень голови районної державної адміністрації, організація проведення публічного обговорення проєктів розпоряджень голови районної державної адміністрації [156]. Викликано це тим, що відповідні організаційні форми діяльності місцевих державних адміністрацій передбачені у типовому регламенті, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263.

В Регламенті роботи виконавчих органів Хмельницької міської ради визначені такі організаційні форми діяльності:

– планування роботи виконавчих органів міської ради (визнане «одним з основних інструментів організаційного забезпечення виконавчими органами міської ради реалізації завдань економічного та соціального розвитку міста», п. 6.1 Регламенту) – здійснюється відповідно до планів роботи на півріччя та місяць, які включають в себе календарний план засідань виконавчого комітету, основні питання для розгляду на засіданнях виконавчого комітету, організаційні заходи виконавчих органів міської ради, перелік рішень виконавчого комітету, хід виконання яких буде заслуховуватись на засіданнях виконавчого комітету. Підготовка планів здійснюється управлінням організаційно - інформаційної роботи та контролю, контроль за виконанням планів – заступники міського голови, керуючий справами, керівники виконавчих органів міської ради, управління організаційно - інформаційної роботи та контролю;

– проведення засідань виконавчого комітету міської ради (засідання визнані «основною формою роботи виконавчого комітету», п. 7.1 Регламенту)

– Регламентом визначені вимоги та частота проведення засідань; Регламент покладає на загальний відділ підготовку проєкту порядку денного засідання виконавчого комітету, а на виконавчі органи міської ради, комунальні підприємства та установи – підготовку питань, які виносяться на засідання виконавчого комітету. Okремо визначено особливості підготовки рішень виконавчого комітету, а також зазначено, що у проєкті рішення виконавчого комітету міської ради має бути передбачено план організаційних заходів щодо виконання документа (відповідні заходи – організація підготовки рішень виконавчого комітету і організація їх виконання можемо також визнати як окремі організаційні форми діяльності органу, уповноваженого здійснювати виконання рішення виконкому);

– підготовка, проведення та документальне оформлення засідань утворених виконавчим комітетом міської ради комісій, рад, інших дорадчих органів (забезпечується відповідальними секретарями чи іншими особами, визначеними керівниками зазначених органів відповідно до Положення про відповідний дорадчий орган);

– підготовка розпоряджень міського голови (проєкти відповідних рішень готуються виконавчими органами міської ради відповідно до резолюції міського голови, заступників міського голови, керуючого справами виконкому і погоджуються керівником виконавчого органу, що готує проєкт, керівниками інших виконавчих органів, якщо розпорядження стосується їх діяльності, заступником міського голови, що координує питання, завідувачем юридичного відділу, завідувачем загального відділу та керуючим справами виконкому, якщо у проєкті розпорядження міського голови вирішуються фінансові питання –начальником фінансового управління, питання щодо об'єктів нерухомого майна комунальної власності – начальником управління комунального майна, питання про створення та персональний склад комісії чи робочої групи, до складу яких включені депутати міської ради – із кандидатами зі складу депутатів);

– організація контролю за виконання рішень виконавчого комітету, розпоряджень міського голови, протокольних доручень міського голови – покладається на керуючого справами виконкому та начальника управління організаційно – інформаційної роботи та контролю, контроль за виконанням протокольних доручень, даних міським головою на засіданнях виконкому здійснюється загальним відділом;

– організація підготовки та прийняття виконкомом регуляторних актів;

– ведення діловодства в виконавчих органах міської ради – здійснюється спеціально призначеними відповідальними працівниками відповідно до Інструкції з діловодства Хмельницької міської ради та її виконавчих органів;

– організація роботи з документами органів влади вищого рівня, інших організацій, підприємств, установ, контроль за їх виконанням – організація роботи забезпечується керуючим справами виконкому та загальним відділом, а контроль – на заступників міського голови, керуючого справами виконкому;

– організація роботи з розгляду звернень громадян, електронних петицій;

– організація кадрової роботи, в тому числі питань затвердження посадових інструкцій, організація процесу призначення та звільнення керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, оформлення документів з кадрових питань тощо;

– проведення нарад, семінарів та інших заходів (Регламентом передбачено перелік та порядок проведення апаратних нарад та нарад з керівниками установ, організацій, семінарів та інших заходів та їх проведення відповідно до планів проведення нарад, семінарів та інших заходів [153].

Другою групою правових актів процедурного характеру є документи, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу та порядок їх проведення. Можемо навести в якості прикладу Положення про порядок проведення нарад в Донецькій обласній державній адміністрації (затверджене від 19 листопада 2018 року № 1376/5-

18) [129], Порядок розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, виїзних особистих прийомів громадян і «гарячих» телефонних ліній «Запитай у влади» керівництвом обласної державної адміністрації у Хмельницькій обласній державній адміністрації (затверджений розпорядженням голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 7 листопада 2018 року № 785/2018-р) [132], Положення про колегію Хмельницької обласної державної адміністрації (затверджене розпорядженням голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 5 березня 2014 року № 88/2014-р) [128], Про затвердження Порядку проведення дистанційного засідання виконавчого комітету Первомайської міської ради Харківської області (затверджений розпорядженням міського голови від 28 грудня 2021 року № 200) [143], відповідні положення про структурні підрозділи апарату місцевих державних адміністрацій, місцевих рад. Можливість прийняття відповідних документів визначається законодавством або регламентами відповідних органів публічної адміністрації [106, с. 79].

Отже, в результаті проведеного дослідження адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації можемо прийти до наступних висновків.

Організаційними формами діяльності місцевих органів публічної адміністрації є: персональна діяльність керівників відповідних органів, їх заступників, керівників структурних підрозділів і керівника апарату; планування роботи органу; контроль за виконанням планів роботи органу, його структурних підрозділів та апарату; організація роботи апарату органу; організація роботи з персоналом; організація роботи з документами та контролю за їх виконанням; організація розгляду звернень громадян, електронних петицій та проведення особистого прийому громадян; організація правового забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації; підготовка, проведення та документальне оформлення засідань (сесій, пленарних засідань) місцевого органу публічної адміністрації або утворених

місцевим органом публічної адміністрації консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів; ведення діловодства, організація роботи з документами органів влади вищого рівня, інших організацій, підприємств, установ, контроль за їх виконанням; проведення нарад та інших заходів; внесення та розгляд проєктів правових актів місцевого органу публічної адміністрації, інших органів, організація здійснення публічного обговорення проєкту таких актів; організація роботи депутатів місцевих рад у виборчих округах; участь депутатів місцевих рад, керівництва місцевого органу публічної адміністрації, керівників структурних підрозділів у робочих поїздках, засіданнях інших органів тощо.

Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу. Перший вид адміністративно-процедурних документів – це регламенти, якими визначаються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, місцевих рад, їх виконавчих органів. Другою групою правових актів процедурного характеру є документи, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу (порядок проведення нарад, засідань колегії, розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, проведення дистанційного засідання виконавчого комітету тощо). Можливість прийняття відповідних документів визначається законодавством або регламентами відповідних органів публічної адміністрації.

## **2.2 Адміністративно-правове забезпечення реалізації функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації**

Місцеві органи публічної адміністрації відіграють ключову роль у забезпеченні ефективного управління на місцевому рівні. Їх діяльність спрямована на реалізацію державних інтересів та інтересів відповідної територіальної громади, при цьому відповідні органи здійснюють переважно виконавчо-розпорядчі повноваження та правозастосовчі функції, в тому числі щодо управління державним та комунальним майном, надання публічних послуг населенню, здійснення правового та іншого державного регулювання окремих сфер життя відповідної колективної місцевої спільноти (територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної одиниці). При цьому, відповідні місцеві органи публічної адміністрації здійснюють свою діяльність у правових (функціональних) формах, тобто реалізують функції публічного управління. Останні виражаються в діяльності органів публічної адміністрації щодо досягнення цілей та завдань у сфері здійснення публічного управління, надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності, здійснення адміністративного судочинства в межах, встановлених чинним законодавством та в рамках своєї компетенції [62, с. 35]. Як попередньо зазначалося у дисертації, відповідні форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації пов'язуються із здійсненням юридично значущих дій у чітко визначеному законом порядку і спрямовуються на реалізацію функцій цих органів через здійснення правотворчої та правозастосовчої діяльності, в тому числі щодо управління державним та комунальним майном, надання публічних послуг населенню, здійснення правового та іншого державного регулювання окремих сфер життя відповідної колективної місцевої спільноти (територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної



одиниці). На жаль, перелік таких форм діяльності, їх правова природа та види не знайшли належного дослідження у адміністративно-правовій доктрині.

Як правильно зазначає І. А. Артеменко, основними напрямками діяльності органів публічної адміністрації є неюрисдикційні (позитивні) та юрисдикційні процесуальні (функціональні) форми. До неюрисдикційних процесуальних форм доцільно відносити: 1) провадженням з опрацювання та прийняття нормативних та адміністративних актів; 2) сервісні провадження (з надання адміністративних послуг, дозвільні, реєстраційні, атестаційні); 3) контрольно-наглядові; 4) провадження зі звернень громадян позитивного спрямування. До юрисдикційних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації: судові та позасудові. Перші стосуються участі зазначених органів у адміністративному судовому процесі як суб'єктів владних повноважень. Позасудові юрисдикційні процесуальні форми діяльності стосуються провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарного провадження за зверненнями (скаргами) осіб [15].

Серед правових (функціональних) форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації провідне місце займає нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом прийняття відповідним органом у межах своїх повноважень нормативних та інших адміністративних актів.

Правові засади здійснення правотворчої діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні визначені у ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Зокрема, на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає

розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Окремі аспекти порядку прийняття розпоряджень головою місцевої державної адміністрації та порядком набрання ними чинності визначені у ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якої відповідні проекти цих актів, якщо вони мають нормативно-правовий характер, повинні бути погоджені з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій а також повинні бути винесені на громадське обговорення шляхом оприлюднення в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки; відповідні проекти регуляторних актів підлягають погодженню з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики в порядку. Акти місцевих державних адміністрацій індивідуальної дії, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший строк введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а також обов'язково оприлюднюються, крім внутрішньоорганізаційних актів. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому порядку і набирають чинності після реєстрації з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено

пізніший строк введення їх у дію [40; 145].

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» місцева рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Відповідні рішення приймаються на пленарному засіданні місцевої ради після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених Законом (зокрема, рішення ради щодо безоплатної передачі земельної ділянки комунальної власності у приватну власність (крім земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян, та випадків передачі земельної ділянки власнику розташованого на ній жилого будинку, іншої будівлі, споруди) приймається не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради). Рішення місцевої ради приймаються відкритим поіменним голосуванням, окрім випадків прийняття рішень кадрового характеру (обрання голови ради чи його заступників, прийняття рішення щодо дострокового припинення їх повноважень), в яких рішення приймаються таємним голосуванням. Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм

розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України "Про доступ до публічної інформації", крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію [144].

У адміністративно-правовій доктрині зазначається на ряді проблем у здійсненні правотворчої діяльності органами місцевого самоврядування. Зокрема, як правильно зазначає В. І. Борденюк, сільський, селищний, міський голова не повинен мати переваг у вирішенні питань місцевого значення перед сільськими, селищними, міськими радами, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені і в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, а тому процедура подолання «вето» голови відповідної територіальної громади потребує удосконалення [26, с. 199]. На відповідній проблематиці зазначав й Ю. П. Максименко, який вказав, що право «вето» голова територіальної громади може застосувати до будь-якого рішення ради, навіть стосовно рішення про дострокове припинення своїх повноважень радою. Хоч таке рішення і приймається при таємному голосуванні двома

третинами від складу ради, проте чисто теоретично застосування права «вето» у цьому випадку законом не заборонено [93, с. 148]. А. Й. Бучинська пропонує передбачити можливість застосування положень ч. 4 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» лише тоді, коли голова відповідної ради був відсутній на її засіданні; якщо ж голова був присутній на засіданні відповідної ради, коли приймалось рішення, він зобов'язаний його підписати [32, с. 72].

У Польщі як і в Україні, основною формою діяльності представницьких органів територіального самоврядування є нормотворча діяльність їх представницьких органів місцевого самоврядування (сейміків) щодо прийняття статутів гміни (повіту, воєводства), регламентів та нормативних рішень. Нормотворча діяльність виконавчих органів територіального самоврядування є можливою лише у ситуації, яка вимагає швидкого врегулювання. У таких випадках вийт, який є одноособовим виконавчим органом гміни, має право на підставі ч.2 ст.41 Закону «Про гмінне самоврядування» видавати приписи у формі розпорядження, яке повинно бути затверджене на найближчій сесії ради гміни, а у разі, якщо зазначене розпорядження не буде передане на затвердження або буде відмовлено в його затвердженні, рада гміни визначає дату припинення його чинності. На думку А. Й. Бучинської, цей досвід є цікавим для використання в Україні і дозволить більш чітко розмежувати повноваження представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування [32, с. 72].

В Італії правотворча діяльність також є важливою формою діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Так, провінційні та муніципальні ради як органи місцевого самоврядування здійснюють: ухвалення статутів провінцій та комун, статутів спеціальних агенцій, регламентів діяльності служб та надання послуг відповідно до основних законодавчих критеріїв щодо їх устрою та функціонування; затвердження фінансових та урбаністичних планів; укладання угод між комунами та провінціями, організація

асоціативних форм співпраці; визначення завдань і норм функціонування для децентралізованих органів. Статутами провінцій та комун визначаються: функції і повноваження органів місцевого самоврядування, форми гарантій та участі меншості; організація служб і публічних послуг; форми міжкомунальної співпраці; форми участі населення в місцевому самоврядуванні; форми децентралізації; доступ громадян до адміністративної інформації тощо [41, с. 5-6].

Функціональними форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації також є здійснення ними виконавчо-розпорядчої (адміністративної, правозастосовчої) діяльності, контрольної діяльності, надання адміністративних послуг, вчинення адміністративно-процедурної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг та іншої діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

Так, виконавчо-розпорядча (адміністративна, правозастосовча) діяльність місцевих органів публічної адміністрації щодо реалізації компетенції відповідної місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, суб'єктів, яким делеговано повноваження місцевої публічної влади як вид діяльності здійснюється від імені держави або відповідної територіальної громади, є підзаконною діяльністю як місцевих державних адміністрацій, так й органів місцевого самоврядування, в тому числі місцевих рад та їх виконавчих органів. Правозастосовча діяльність місцевих органів публічної адміністрації здійснюється на основі і у виконання законів України, у ході цієї діяльності місцеві органи публічної адміністрації мають право видавати (приймати) у межах наданої їм компетенції нормативно-правові акти, але тільки на основі і з метою забезпечення реалізації відповідних законів, здійснюється місцевими органами виконавчої влади, іншими органами, що виконують публічно-владні функції [13, с. 169]. Слід зазначити, що в Республіці Польща, прийняття індивідуальних рішень віднесено до повноважень не представницького органу місцевого самоврядування, а його

виконавчого органу. На рівні гміни, відповідно до ч.1 ст.39 Закону «Про самоврядування гміни», право видавати індивідуальні рішення належить війту, який є одноособовим виконавчим органом, або його заступникам чи іншим працівникам виконавчого органу, уповноважених війтом на видання рішень індивідуального характеру від свого імені. Аналогічні повноваження щодо прийняття рішень індивідуального характеру на рівні повіту належать старості, за винятком тих випадків, коли закон наділяє такими повноваженнями правління, на рівні воєводства – маршалку, хоча можливе наділення відповідними повноваженнями і представницького органу – сейміка воєводства. В той же час, повноваження представницьких органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень індивідуального характеру є обмеженими порівняно із відповідними повноваженнями виконавчих органів [32, с. 73].

Контрольна діяльність місцевих органів публічної адміністрації передбачає, що місцеві органи влади здійснюють контроль за виконанням своїх рішень, дотриманням законодавства та нормативно-правових актів на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, місцеві державні адміністрації уповноважені здійснювати на відповідних територіях державний контроль за: збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; застосуванням природоохоронного, земельного, житлового законодавства; додержанням санітарних і ветеринарних правил; додержанням правил благоустрою і правил торгівлі, законодавства про захист прав споживачів; додержанням освітнього, сімейного, трудового законодавства, законодавства про соціальний захист та охорону здоров'я, про мову, про рекламу тощо (ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [145]. З іншого боку, органам місцевого самоврядування делеговані функції щодо здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету,

за дотриманням цін і тарифів, за станом благоустрою населених пунктів, за дотриманням визначених правилами паркування транспортних засобів вимог щодо розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів, за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд, за додержанням природоохоронного законодавства та інші контрольні функції, делеговані органам місцевого самоврядування [144].

Говорячи про контрольні функції місцевих органів публічної адміністрації, слід звернутися до європейського досвіду. Підпорядкування муніципальних органів органам державної влади забезпечується погрозою застосування проти муніципальних рад, їхніх членів і службовців адміністративних санкцій. Такими санкціями є розпуск муніципалітетів, примусова відставка муніципальних рад, передача тих або інших повноважень муніципалітету урядовим агентам, відсторонення мерів і муніципальних службовців від посади, накладення на них різних стягнень, скасування актів муніципальних органів. Так, можливість розпуску муніципальних рад передбачена в законодавстві Франції, Італії, Японії. У Великій Британії і Японії центральний уряд, а в США уряди штатів можуть вилучати з відання муніципалітетів і доручати своїм чиновникам керівництво справами місцевого самоврядування, з якими муніципалітет, на думку вищестоящої влади, не справляється [90, с. 25]. Зокрема, до обов'язків воєводи як представника центрального уряду Республіки Польща відносяться: нагляд за законністю дій місцевих органів самоврядування та нагляд за діяльністю регіональної державної адміністрації. Об'єктом нагляду та контролю виступає комунальна діяльність, тобто вся діяльність на рівні гміни. На основі критерію законності аналізується також комунальна діяльність, що ведеться з метою реалізації



власних завдань. Делеговані ж державою завдання контролюються відповідними органами (прем'єром, воєводою, рахунковою палатою) згідно з поставленими цілями, проте крім принципу законності, діяльність самоврядних структур перевіряється на економічність та доцільність. В той же час, воєвода не має права розпуску самоврядних органів у разі виявлення порушень конституційного законодавства чи правових актів прийнятих парламентом, це повноваження належить прем'єр-міністру [17, с. 260]. За латвійським законодавством обов'язки щодо можливого розпуску місцевих рад належать парламенту, який приймає відповідне рішення за поданням Міністерства охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку. Останнє вправі приймати рішення про відсторонення від посади голови ради муніципалітету у разі регулярного невиконання ним своїх обов'язків або «непослідовності» в його поведінці [124, с. 167]. В той же час, у Австрії у зв'язку з порушенням закону бургомістр, члени обшинного правління можуть бути відсторонені від своєї посади губернатором землі, тобто місцевим органом публічної адміністрації. У Болгарії центральні державні органи і їх представники (обласні управителі) повинні здійснювати контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, тільки якщо це передбачено законом [125, с. 63].

Наявність такої функціональної форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації як надання адміністративних послуг викликана тим, що діяльність цих органів під час реалізації покладених на них чинним законодавством повноважень набуває сервісної спрямованості, а громадянин виступає у відносинах із владою вже не як прохач, а як споживач послуг. При цьому місцевий орган публічної адміністрації орієнтується на потреби споживача аналогічно тому, як у приватному секторі надавач послуг орієнтований на потреби споживача («клієнта»), його запити та інтереси [127, с. 113; 161]. Побудова сервісно орієнтованої системи надання послуг публічних органів влади за принципом «єдиного вікна» ґрунтується на ідеї

створення єдиного офісу для громадян («one stop-shop»). З метою отримання особою максимально швидко і, якщо є така можливість, у межах одного візиту адміністративної послуги в європейських країнах почали впроваджувати так звані універсами послуг (спочатку вони виникли у Нідерландах та Німеччині як організації, створені органами публічної адміністрації) [21, с. 383; 186].

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є суб'єктами надання адміністративних послуг і забезпечують надання адміністративних послуг населенню (в тому числі й тих, суб'єктами надання яких є інші органи публічної влади). Адміністративна послуга – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень, дій, які забезпечують юридичне оформлення наданню суб'єкту звернення відповідних повноважень, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав і обов'язків для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого спрямування [45, с. 79].

У адміністративно-правовій доктрині надання адміністративних послуг розглядається як: публічно-владна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [170, с. 9]; результат здійснення публічно-владної та іншої діяльності публічної адміністрації за заявою фізичної або юридичної особи і який спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону або на забезпечення умов реалізації особою своїх прав та/або обов'язків [172, с. 12]; діяльність, яка спрямована на реалізацію передбачених законодавством України владних повноважень, що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб, з метою реалізації їх прав, свобод і законних інтересів, офіційним результатом якої є адміністративний

(індивідуальний) акт [60, с. 25-26]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [139].

Адміністративні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, можливість їх надання передбачено виключно законами (не можна вимагати отримання особою певного адміністративного документу, якщо це передбачено лише рішенням якоїсь місцевої ради, і тим більше – вимагати оплачувати надання такого документу), ці послуги є результатом здійснення саме владних повноважень публічних органів влади (виняток становить можливість надання адміністративних реєстраційних послуг нотаріусам і акредитованим суб'єктам – відповідним юридичним особам, що створені розпорядчим актом якогось органу публічної влади; результатом адміністративної послуги є адміністративний акт (відповідне рішення, документ або дія органу публічної влади), спрямований на набуття, зміну чи припинення, відповідно до закону прав або обов'язків особи, що звернулась за послугою [42; 43, с. 43; 64]. Адміністративними є послуги: у сфері дозвільної діяльності (видача дозволів на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; видача ліцензій на здійснення певних видів діяльності тощо), реєстраційної діяльності (реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, нерухомого майна тощо), у сфері землекористування (послуги з надання земельних ділянок громадянам та юридичним особам з державної і муніципальної власності, з постановки земельних ділянок на державний кадастровий облік, реєстрації прав на земельні ділянки), надання соціальних послуг (встановлення певного статусу, прав індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги) [169, с. 28; 180; 181, с. 64]. Слід зазначити, що

відповідно до п. 4 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування» організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг делеговане виконавчим органам сільських, селищних, міських рад [144]. Тобто основною структурою, через яку здійснюється надання адміністративних послуг є центри надання адміністративних послуг. Втім, Законами України «Про адміністративні послуги» та «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» передбачається можливість надання адміністративних послуг в електронній формі із використанням мережі Інтернет через Єдиний державний портал адміністративних послуг [29, с. 8; 78], а Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» було вдосконалено правове регулювання порядку надання електронних адміністративних послуг [31, с. 175-176].

Ще однією із форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації є вчинення адміністративно-процедурної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг та іншої діяльності місцевих органів публічної адміністрації [4, с. 173]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи, тобто справи що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом [140]. Схожим чином адміністративна процедура визначається й в адміністративно-правовій доктрині: як встановлений законом порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ за зверненням фізичних та

юридичних осіб з метою реалізації їх прав, свобод і законних інтересів [30, с. 128]; як встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який завершується прийняттям адміністративного акта чи укладенням адміністративного договору [82, с. 9]. В діяльності місцевих органів публічної адміністрації адміністративна процедура посідає одне з ключових місць, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне адміністрування, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття відповідних актів. Переважна більшість таких справ має безконфліктний характер та спрямована на реалізацію забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб, що не пов'язано з юрисдикційною діяльністю місцевих органів публічної адміністрації [60, с. 23]. Адміністративні процедури є процедурно-процесуальною формою діяльності органів публічної адміністрації [28, с. 102], закріплюють порядок дій і прийняття рішень компетентних органів і посадових осіб у зв'язку із застосуванням правових вимог до конкретного життєвого випадку. Правозастосування в такому контексті зводиться до обслуговування процесу реалізації права приватною особою, тобто надання публічних послуг (здійснення публічно-сервісної діяльності [27, с. 67-68].

Наразі законотворець допускає концентрацію в одного і того ж місцевого органу публічної адміністрації одночасно організаційно-управлінських, погоджувально-координаційних, нормовстановлюючих та контрольно-наглядових повноважень. Їх реалізація відбувається за законодавчо встановленими процедурами (нормотворчими, дозвільними, реєстраційними, контрольно-наглядовими, координаційно-погоджувальними), яким притаманні публічність, нормативність, індивідуальний характер, формальна визначеність, особлива цільова спрямованість, специфічний суб'єктний склад і особливий предмет правовідносин [60, с. 23].

Адміністративні процедури реалізуються у публічній сфері і регулюють порядок здійснення правозастосовчої діяльності; завдання адміністративних процедур – упорядкувати діяльність уповноважених органів влади і всіх зацікавлених осіб [126, с. 226]. У науковій літературі надання адміністративних послуг є результатом здійснення адміністративних процедур з надання адміністративних послуг, які включають в себе такі етапи як: прийняття заяв та інших необхідних на отримання адміністративних послуг документів, у тому числі й тих, що підтверджують сплату адміністративного збору; реєстрація отриманих документів, опрацювання справи (вихідного пакета документів); передача вихідного пакета документів суб'єкту звернення; прийняття рішень; оскарження; здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг чинного законодавства (наскрізна стадія). Втім, адміністративно-процедурна діяльність місцевих органів публічної адміністрації не обмежується лише здійсненням адміністративних процедур з надання адміністративних послуг, а й включає здійснення інших адміністративних процедур, в тому числі «процедур з надання інформаційних послуг», тобто процедур, пов'язаних із наданням тієї чи іншої інформації довідкового, засвідчувального чи іншого характеру (надання інформації про: видачу інформаційної довідки; надання витягу (з реєстрів, Державного земельного кадастру тощо); видача відомостей з документації, внесення відомостей до реєстрів), в тому числі в контексті розгляду звернень громадян та наданням доступу до публічної інформації [179, с. 13, 17].

В умовах постійних змін та розвитку сучасного світу функціональні форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації представляють складну систему, що охоплює різноманітні аспекти місцевого життя і відіграє провідну роль у забезпеченні ефективної організації та розвитку територій. При цьому, організаційні структури та розподіл повноважень між ними відіграють суттєву роль у координації та забезпеченні співпраці на різних

аспектах місцевого життя. Серед проблем реалізації функціональних форм діяльності публічної адміністрації можна виділити недостатнє фінансування, що може обмежувати їхню здатність надавати якісні публічні послуги та розвивати інфраструктуру, недостатню відкритість та взаємодія з громадськістю, що може породжувати недовіру до їхніх дій та рішень. Способами вирішення цих проблем вбачається як розширення джерел фінансування та впровадження інструментів електронного урядування, вказують на можливість поліпшити ситуацію. Використання партнерських відносин з бізнесом, публічного обговорення рішень та інших інструментів дозволить забезпечити стійке фінансування та підвищити вплив громадськості на діяльність органів адміністрації [107, с. 70-71].

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження визначення функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації можемо прийти до наступних висновків.

Функціональними форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації є:

а) нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом прийняття відповідним органом у межах своїх повноважень нормативних та інших адміністративних актів (рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів, наказів керівників структурних підрозділів відповідних органів);

б) виконавча-розпорядча (адміністративна) діяльність місцевих органів публічної адміністрації щодо реалізації компетенції відповідної місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, суб'єктів, яким делеговано повноваження місцевої публічної влади;

в) діяльність щодо здійснення контролю за виконанням рішень місцевих органів публічної адміністрації, дотриманням законодавства та нормативно-правових актів на території відповідних адміністративно-територіальних

одиниць;

г) надання адміністративних послуг місцевими органами публічної адміністрації – безпосередньо, через Єдиний державний портал електронних послуг або через центри надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг делеговане виконавчим органам сільських, селищних, міських рад;

д) вчинення адміністративно-процедурної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг та іншої діяльності місцевих органів публічної адміністрації (в тому числі щодо надання тієї чи іншої інформації довідкового, засвідчувального чи іншого характеру в тому числі в контексті розгляду звернень громадян та наданням доступу до публічної інформації).

### **2.3 Адміністративно-правове забезпечення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції**

Минулого року Україна набула статусу країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу, що істотно пришвидшило темпи адаптації української правової, політичної та соціально-економічної систем України до європейських вимог, розпочатих в контексті виконання вимог угод щодо асоціації, реадмісії та запровадження безвізового режиму. Підставою для набуття Україною повноцінного членства в Європейському Союзі є виконання цілої низки вимог, в тому числі щодо проведення реформ у сфері боротьби з корупцією, відмиванням коштів, судовій та медіасфері. Належне виконання цих вимог є неможливим без проведення адаптації до європейських стандартів національної системи публічного управління, в тому числі інструментів діяльності органів публічної адміністрації. Здійснення нормативно-правових та організаційних заходів щодо такого реформування дозволить забезпечити



виконання органами публічної адміністрації своїх повноважень для якнайкращого забезпечення прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, в тому числі в аспекті приведення у відповідність діяльності публічних інститутів, в тому числі тих, які функціонують на регіональному рівні, до європейських вимог.

Розпочати наукове дослідження питання слід із визначення поняття «інструменти діяльності органів публічної адміністрації». Як справедливо зазначає М. С. Жуков, у доктрині адміністративного права та публічного управління щодо визначення поняття та змісту цього поняття склалася неоднозначна ситуація. Зокрема, продовжують паралельно існувати вчення про форми і методи адміністративно-правового регулювання (і близькі до них поняття «форми і методи державного управління») та про інструменти діяльності публічної адміністрації [52, с. 217]. Остання категорія замінила собою застаріле поняття «форми і методи державного управління», що стало логічним наслідком розвитку адміністративного права України, наближення його до європейського адміністративного простору [56, с. 79]. Однією з важливих ознак публічної влади є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, які, зі свого боку, є адміністративними інструментами у виконанні тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони [134, с. 124]. Тобто бачимо, що форми та інструменти діяльності органів публічної адміністрації можуть як розмежовуватися, так і визнаватися по суті одними і тими ж поняттями.

У доктрині адміністративного права та публічного управління інструменти діяльності органів публічної адміністрації визначаються як: сукупність засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління [120, с. 288]; зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів

публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [11, с. 144]; зовнішній прояв однорідних за своїм характером та змістом груп адміністративно-правових дій публічної адміністрації, які реалізуються у визначених у законодавстві формі, у межах повноважень відповідних суб'єктів, за встановленою процедурою з метою реалізації завдань та функції публічної адміністрації, забезпечення прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин [135, с. 189]; юридичні засоби (прийоми), які використовуються публічною адміністрацією для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що склалися у сфері публічного адміністрування [56, с. 79]; адміністративно-правові засоби та заходи, які органи та посадові особи публічного адміністрування мають законодавчо забезпечену змогу використовувати, здійснюючи через адміністративні процедури публічне адміністрування, як владний організуючий вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування [20, с. 41]. Таким чином, інструменти діяльності органів публічного адміністрування – це ті дії, які вони вчиняють з метою правового регулювання правовідносин за їх участю з метою їх впорядкування або впливу на учасників таких правовідносин, забезпечення дотримання прав та інтересів учасників правовідносин та держави (чи іншого публічного утворення) в цілому (форми публічного управління), юридичні засоби (прийоми), які при цьому застосовуються (методи публічного управління); поняттям «інструменти діяльності органів публічного адміністрування» охоплюється регулювання управлінських правовідносин зовнішнього характеру [105, с. 65-66].

Інструменти діяльності органів публічного адміністрування вирізняються наступними ознаками, які дозволяють їх відділити від інших категорій [105, с. 66]:

а) ознаки, що дозволяють відмежувати інструменти діяльності органів публічного адміністрування від договірних (приватно-правових) інструментів

регулювання суспільних відносин: мають публічно-правову природу; суб'єкти публічного адміністрування застосовують їх у процесі свого функціонування; порядок їх застосування регулюється нормами адміністративного права; застосування того чи іншого інструменту зумовлено компетенцією, сферою і метою діяльності; разі їх застосування настають юридичні наслідки і/або фактичні результати [97, с. 187];

б) ознаки, що дозволяють відмежувати інструменти діяльності органів публічного адміністрування від форм та методів державного управління: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації (управлінський вплив може мати й внутрішньоорганізаційний характер); відображають правову динаміку публічного адміністрування (серед форм державного управління можуть виділятися й неправові) [11, с. 143];

в) ознаки, спільні для інструментів діяльності органів публічного адміністрування і для форм і методів державного управління: залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [11, с. 143–144]; вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються у процесі їхньої діяльності та спрямовані на реалізацію адміністративних функцій [9, с. 54]; здійснюється в рамках законності для досягнення управлінської мети [73, с. 199] – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [12, с. 216].

Говорячи про перелік засобів та дій, які можуть вчинятися в діяльності органів публічної адміністрації, то безпосередній перелік таких інструментів діяльності залежить від виду органу та його повноважень. В науковій літературі виділяють наступні види інструментів діяльності органів публічного адміністрування: нормативні акти публічної адміністрації,

адміністративні договори, адміністративні акти [98, с. 253–296], в тому числі адміністративні акти-дії та акти-плани [38, с. 42; 121, с. 175], видання таких актів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій (як форми публічного адміністрування), заохочення, переконання і примус (як методи публічного адміністрування) [11, с. 144]. Як вказує європейський досвід, поняття «інструмент» або «юридичний інструмент» застосовується для позначення як для правових актів нормативного характеру, так і для односторонніх адміністративних актів та адміністративних договорів [123, с. 99].

Перший вид інструментів діяльності органів публічної адміністрації – нормативний акт публічної адміністрації у адміністративно-правовій доктрині розуміється як виражене у встановленій формі офіційне, владне, засноване на публічному інтересі, рішення органу публічної адміністрації, що викликає настання стійких та незалежних від волі та особи виконавців юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни, припинення правил поведінки, суб'єктів адміністративного права, корпоративних, будівельних, безпекових, санітарних, корпоративних та інших норм, правил, вимог, стандартів та регламентів, що існуюватимуть як у зовнішньо організаційній, так і внутрішньо управлінській сферах [19, с. 373], вид юридичного акта, прийнятого уповноваженим суб'єктом, що містить норму (норми) адміністративного права, є одночасно і джерелом адміністративного права (як нормативно-правовий акт), і також інструментом діяльності публічної адміністрації виконання [100, с. 129]. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на таку закономірність: що нижче розташований суб'єкт публічної адміністрації в адміністративній ієрархії, то більше виданий ним нормативний акт нагадує інструмент діяльності. Натомість акти суб'єктів публічної адміністрації загальнодержавного рівня становлять, насамперед, джерела адміністративного права. У таких актах зосереджуються норми адміністративного права, які є

обов'язковими для виконання [98, с. 253].

Нормативно-правові акти місцевих органів публічної адміністрації видаються у письмовій формі з дотриманням офіційно встановленої процедури, яка передбачає порядок підготовки, погодження, обговорення, експертизи проєкту акта управління, його затвердження, реєстрацію і опублікування. Процедура прийняття, реєстрації та оприлюднення нормативно-правових місцевих органів публічної адміністрації є спрощеною і не однаковою для актів місцевих державних адміністрацій і актів органів місцевого самоврядування [173, с. 143]. Відповідні питання для актів місцевих державних адміністрацій визначена крім положень ст. ст. 6 та 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» також положеннями регламентів відповідних адміністрацій, які впливають із положень типового регламенту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263, а тому в цілому процедура підготовки, погодження, обговорення, експертизи проєкту акту місцевої державної адміністрації є однаковою за окремими виключеннями.

Що ж стосується процедури прийняття нормативно-правового акту органу місцевого самоврядування, то вона визначена положеннями ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування», яким визначено вимоги до процесу прийняття рішень місцевих рад, обов'язку здійснити оприлюднення відповідного акту нормативно-правового характеру, а також порядок набрання чинності актами органів місцевого самоврядування; більш детально процедура підготовки та прийняття цих актів визначена в регламентах відповідних місцевих рад, виконавчих комітетів, які врегульовують діяльність органів місцевого самоврядування або інших актів процедурного характеру, прийнятими цими органами. Враховуючи відсутність типового регламенту органу місцевого самоврядування на цей час, маємо автономне регулювання процедури підготовки та прийняття актів органів місцевого самоврядування, що в принципі є позитивним, однак для окремих, новостворених (у зв'язку із

адміністративно-територіальною реформою, створенням нових районів та територіальних громад) органів місцевого самоврядування можуть виникнути труднощі щодо розробки та прийняття відповідного правового акту, який би визначив порядок прийняття відповідних нормативно-правових актів цих органів. Також не врегульованою залишається процедура підготовки та прийняття розпоряджень сільських, селищних, міських голів, а тому останні здійснюють урегулювання власного ж нормотворчого провадження (наприклад, діє Порядок підготовки, погодження та видання розпоряджень Київського міського голови, затверджений його ж розпорядженням від 22 серпня 2002 року №247 [131], Порядок складення розпоряджень міського голови з кадрових питань (особового складу), затверджений розпорядженням Смілянського міського голови від 28 серпня 2020 року № 194р [133]) або відповідні питання урегулюються процедурними документами, якими врегулювується порядок прийняття рішень виконавчими органами місцевих рад (наприклад, рішенням виконавчого комітету Покровської міської ради затверджено Положення про рішення виконавчого комітету Покровської міської ради та розпорядження Покровського міського голови, яке встановлює єдиний механізм підготовки, процедури погодження та видання розпоряджень міського голови і організації їх виконання [130] чи Регламент роботи виконавчого комітету Ірпінської міської ради Київської області, в якому містяться також положення про порядок підготовки, розгляду та прийняття рішень виконавчого комітету міської ради та розпоряджень міського голови [154]). Тому на нашу думку, доцільно або прийняти Типовий регламент органу місцевого самоврядування як акт рекомендаційного характеру (а тому доцільно його затвердити не законом України, а постановою Верховної Ради України) і передбачити у ст. 59 Закону України, що «порядок підготовки та прийняття актів органів місцевого самоврядування визначається актами цих органів; за відсутності таких актів при підготовці та прийнятті актів органів місцевого самоврядування, слід керуватися положеннями Типового

регламенту органу місцевого самоврядування».

Прийняття місцевими радами власних регламентів з урахуванням Типового регламенту, крім іншого, дозволить нівелювати ризики щодо їх змістовної неповноти, різного підходу до викладу змісту його норм, які регулюватимуть діяльність ради. Типовий регламент місцевої ради має стати кодифікованим нормативно-правовим актом, який, крім норм законодавства, буде містити положення щодо питань, механізм вирішення яких прямо не передбачений законодавством, але які є необхідними для функціонування ради та її суб'єктів. Однією із умов існування Типового регламенту місцевої ради у правовому полі є прийняття його належним суб'єктом владних повноважень. Органами, які уповноважені приймати нормативні акти, дія яких поширюватиметься на всі органи в межах країни є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України. Єдиним органом державної влади, який може «легалізувати» такий Типовий регламент у правовому полі, є Верховна Рада України, оскільки будучи органом законодавчої влади, приймає нове законодавство та вносить зміни до існуючого [85, с. 17].

Нормативно-правові акти місцевих органів публічної адміністрації передусім викладаються у формі наказів голів місцевих державних адміністрацій (в тому числі військових адміністрацій), розпоряджень голів територіальних громад, рішень місцевих рад та їх виконкомів). Ці акти встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території громади, району, області правила поведінки і приймаються в межах компетенції відповідного місцевого органу публічної адміністрації з питань: соціально-економічного й культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; в галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього

природного середовища; у сфері соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; з питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги [113, с. 64-65].

Зокрема, прикладами таких актів можемо назвати розпорядження начальника Хмельницької обласної військової адміністрації «Про запровадження перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, службових приміщень на території Хмельницької області у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 року № 1456» від 10 травня 2024 року (яким на час правового режиму воєнного стану на території України запровадити перевірку документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, службових приміщень на території Хмельницької області у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 року № 1456) [142]; «Про обласний бюджет Хмельницької області на 2024 рік» від 22 грудня 2023 року (яким визначено доходи та видатки обласного бюджету, затверджені бюджетні призначення розпорядникам коштів обласного бюджету та міжбюджетні трансферти, визначені джерела формування загального та спеціального фонду обласного бюджету та які видати обласного бюджету є захищеними) [146].

Ще одним із інструментів діяльності місцевого органу публічної адміністрації є акти програмного характеру (в тому числі програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, району, області, цільові програми з інших питань самоврядування, місцеві програми приватизації, містобудівні програми та генеральні плани забудови, програми фінансування, будівництва, охорони здоров'я тощо. Так, на рівні Хмельницької обласної військової адміністрації затверджені: Програма підготовки населення до національного спротиву на території Хмельницької області на 2024-2025 роки (затверджено наказом голови від 2 травня 2024 року), Програма розвитку



рибного господарства Хмельницької області на 2024-2029 роки (затверджено наказом голови від 2 травня 2024 року), Цільова програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру у Хмельницькій області на 2024-2028 роки (затверджено наказом голови від 21 лютого 2024 року), Обласна комплексна програма соціальної підтримки ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України на 2024-2025 роки (затверджено наказом голови від 31 січня 2024 року), Регіональна програма інформатизації «Цифрова трансформація Хмельниччини» на 2024-2026 роки (затверджено наказом голови від 13 грудня 2023 року), Обласна програма розвитку малого і середнього підприємництва Хмельницької області на 2024-2026 роки (затверджено наказом голови від 13 грудня 2023 року) тощо [111].

Також до інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації належать накази та рішення місцевого органу публічної адміністрації індивідуального характеру (в науковій літературі вони отримали назву адміністративних актів або індивідуальних актів публічної адміністрації). Останні у Законі України «Про адміністративну процедуру» визначаються як рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [24, с. 195; 140]. У науковій літературі також виділяють наступні визначення таких актів: рішення відповідного органу, яке видане в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, що виражає його волю, адресований певним суб'єктам і спрямовано на регулювання конкретної життєвої ситуації, та тягне виникнення, зміну або припинення конкретних правовідносин [60, с. 22]. Індивідуальні акти публічної адміністрації можуть поділятися на внутрішньоорганізаційні акти, що спрямовані на забезпечення

ефективного функціонування системи публічного адміністрування (наприклад, рішення про розподіл бюджетних коштів, утворення комісій, експертних груп тощо) і впорядковують та оптимізують діяльність і прямо не впливають на права й обов'язки приватних осіб; зовнішньоорганізаційні акти – це акти, розпорядчі приписи яких можуть виходити за межі публічної адміністрації (наприклад, рішення про затвердження плану заходів із впровадження реформ, про передачу об'єктів із управління одного органу до управління іншого тощо); кадрові акти публічної адміністрації, що мають своїм призначенням вирішення питань проходження публічної служби [25, с. 232]. Прикладом таких актів є рішення місцевих органів публічної адміністрації щодо надання документів дозвільного характеру, державної реєстрації, передання майна в оренду тощо, рішення адміністративних комісій щодо притягнення до адміністративної відповідальності, а також вчинення юридично значущих дій в процесі здійснення адміністративно-процедурних повноважень, надання адміністративних послуг, в тому числі відповідно до прийнятих нормативно-правових актів місцевим органом публічної адміністрації.

Одним з важливих інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації – це планування та реалізація проектів. Планування дозволяє повністю продумати всі аспекти роботи органів влади та підготуватись до виконання різноманітних завдань [102]. У контексті європейської інтеграції в Україні цей інструмент має особливо важливе значення, оскільки він дозволяє розвивати місцеві громади відповідно до європейських стандартів та рекомендацій.

Також важливим інструментом діяльності місцевих органів публічної адміністрації є їх взаємодія з громадськістю. Це важливо, оскільки громадськість є одним із важливих стейкхолдерів у процесі прийняття рішень та розвитку територій. 205 У Європейському Союзі національні закони дозволяють громадськості брати участь у прийнятті рішень, які стосуються їх

життя та майбутнього. Зокрема, в країнах ЄС існують механізми публічних слухань, які дозволяють громадськості висловлювати свої погляди на питання, що стосуються розвитку місцевих громад. Громадські слухання можуть включати публічні консультації, зустрічі, обговорення. В Україні проблема використання цього інструменту виникає через відсутність механізмів взаємодії та співпраці між органами влади та громадськістю. Через це рішення, прийняті місцевими органами влади, часто не враховують думку та інтереси місцевих жителів.

Інструментом діяльності вітчизняних місцевих органів публічної адміністрації, який потребує вдосконалення, є механізм забезпечення прозорості їх діяльності. Відкритість та доступність інформації про рішення та дії місцевих органів публічної адміністрації є необхідною умовою для забезпечення демократії та ефективного адміністрування на місцевому рівні. В цьому аспекті варто запозичити досвід таких європейських країн, як Німеччина, Великобританія, Бельгія, Швеція [109, с. 205]. в країнах Європи активно розвивається партнерство між місцевими органами публічної адміністрації та громадськістю, а також іншими зацікавленими сторонами, з метою забезпечення широкого представництва громадських інтересів та гармонізацію різноманітних поглядів. Це сприяє зміцненню довіри громадян до органів публічної адміністрації та підвищить ефективність впроваджених заходів. Є розуміння того, наскільки важливо підтримувати відкритий діалог між місцевими органами та активними громадськими організаціями, забезпечуючи зворотний зв'язок та враховуючи думки та пропозиції громадян при розробці нових проектів та стратегій розвитку [108, с. 638].

Важливим інструментом діяльності органів публічної адміністрації може стати й укладання адміністративних договорів. Про можливість їх укладання йдеться у ч. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування». Адміністративний договір у Кодексі адміністративного судочинства України

визначається як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [70]. Основними характеристиками адміністративного договору є: публічно правова природа [163, с. 76], тобто укладення в публічних інтересах або на захист публічних інтересів [80, с. 45]; укладення на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами [89, с. 324-325]; однією із сторін договору є суб'єкт публічно-правових відносин, який, зазвичай, має владні повноваження; двосторонній характер; укладається й набуває чинності відповідно до встановленої процедури (ратифікація, затвердження, узгодження, колективні переговори тощо); неприпустимість відмови від виконання договірних умов в односторонньому порядку; забезпечення виконання умов договору державою та її органами; юридична сила договору залежить від суб'єктів, які його укладають [105, с. 66-67].

Адміністративний договір може стосуватися питань визначення порядку взаємодії місцевих державних адміністрацій із відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, перерозподілу окремих повноважень та власних бюджетних коштів між органами місцевого самоврядування. На жаль, в законодавстві не передбачається можливість укладання так званих «координаційних адміністративних договорів» (за участю двох непідпорядкованих один одному органів публічної адміністрації)

та «субординаційних адміністративних договорів» (між підпорядкованими один одному органами публічної адміністрації), які могли б стати основою для співпраці суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів публічної влади, які, з одного боку, не належать до виконавчої гілки державної влади, а з іншого боку, за власним бажанням можуть долучитися до виконання державних програм, в тому числі в контексті виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших документів, викликаних процесом вступу України до лав Європейського Союзу. Такі договори могли б стати юридичною основою взаємодії суб'єктів публічної адміністрації України, а також суб'єктів національної публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування або інституцій громадянського суспільства щодо окремих напрямів здійснення державної політики у сфері європейської інтеграції України [56, с. 82].

Якщо розглянути польський досвід використання адміністративних договорів як інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації, то згідно із ст. 8 Закону «Про самоврядування гміни» і ст. 5 Закону «Про самоврядування повіту» гміна і повіт можуть укладати договори з органами державної влади стосовно виконання самоврядними одиницями державних завдань. Гміна (повіт) може також виконувати завдання, що належать до компетенції інших самоврядних одиниць, шляхом укладення з ними договорів [32, с. 74].

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження визначення поняття інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації, їх видів та напрямки вдосконалення в контексті європейської інтеграції, можемо дійти висновку, що інструментами діяльності місцевих органів публічної адміністрації можуть бути нормативно-правові акти (у формі наказів голів місцевих державних адміністрацій (в тому числі військових адміністрацій), розпоряджень голів територіальних громад, рішень місцевих рад та їх виконкомів), що встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території громади, району, області правила поведінки і

приймаються в межах компетенції відповідного місцевого органу публічної адміністрації з питань, визначених законодавством про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації; акти програмного характеру (в тому числі програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, району, області, цільові програми з інших питань), накази та рішення індивідуального характеру (в тому числі щодо реалізації адміністративно-процедурних та адміністративно-деліктних повноважень); вчинення юридично значущих дій в процесі здійснення адміністративно-процедурних повноважень, надання адміністративних послуг, в тому числі відповідно до прийнятих нормативно-правових актів місцевим органом публічної адміністрації. З метою вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції, слід розширити практику укладання ними адміністративних договорів, в тому числі щодо співпраці суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів публічної влади, які, з одного боку, не належать до виконавчої гілки державної влади, а з іншого боку, за власним бажанням можуть долучитися до виконання державних програм.

## **Висновки до Розділу 2**

Отже, в результаті проведення дослідження організаційних та функціональних форм та інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації дійшли до таких висновків:

1. Формою діяльності місцевих органів публічної адміністрації є зовнішній прояв реалізації управлінських функцій цих органів через вчинення ними відповідних адміністративно-правових дій та адміністративно-процедурних дій, спрямованих на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків учасників правовідносин за участю цих органів, а також дій організаційного характеру, спрямованих на реалізацію тих форм діяльності органів публічної адміністрації, що зумовлюють правові наслідки.

Організаційні форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації не зумовлюють виникнення, зміну або припинення правовідносин адміністративно-правового та адміністративно-процедурного характеру, а забезпечують реалізацію правових форм діяльності органів публічної адміністрації; при цьому вони можуть мати правовий характер, оскільки можливість їх здійснення має прямо передбачатися актами законодавства або впливати із компетенції відповідного органу, а також відповідні дії організаційного характеру можуть виступати попереднім обов'язковим етапом здійснення відповідних правових (функціональних) форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

Організаційними формами діяльності місцевих органів публічної адміністрації є: персональна діяльність керівників відповідних органів, їх заступників, керівників структурних підрозділів і керівника апарату; планування роботи органу; контроль за виконанням планів роботи органу, його структурних підрозділів та апарату; організація роботи апарату органу; організація роботи з персоналом; організація роботи з документами та контролю за їх виконанням; організація розгляду звернень громадян, електронних петицій та проведення особистого прийому громадян; організація правового забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації; підготовка, проведення та документальне оформлення засідань (сесій, пленарних засідань) місцевого органу публічної адміністрації або утворених місцевим органом публічної адміністрації консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів; ведення діловодства, організація роботи з документами органів влади вищого рівня, інших організацій, підприємств, установ, контроль за їх виконанням; проведення нарад та інших заходів; внесення та розгляд проєктів правових актів місцевого органу публічної адміністрації, інших органів, організація здійснення публічного обговорення проєкту таких актів; організація роботи депутатів місцевих рад у виборчих округах; участь депутатів місцевих рад, керівництва місцевого органу

публічної адміністрації, керівників структурних підрозділів у робочих поїздах, засіданнях інших органів тощо.

Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу. Перший вид адміністративно-процедурних документів – це регламенти, якими визначаються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, місцевих рад, їх виконавчих органів. Другою групою правових актів процедурного характеру є документи, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу (порядок проведення нарад, засідань колегії, розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, проведення дистанційного засідання виконавчого комітету тощо). Можливість прийняття відповідних документів визначається законодавством або регламентами відповідних органів публічної адміністрації.

2. Функціональними форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації є:

а) нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом прийняття відповідним органом у межах своїх повноважень нормативних та інших адміністративних актів (рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів, наказів керівників структурних підрозділів відповідних органів);

б) виконавча-розпорядча (адміністративна) діяльність місцевих органів публічної адміністрації щодо реалізації компетенції відповідної місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, суб'єктів, яким



делеговано повноваження місцевої публічної влади;

в) діяльність щодо здійснення контролю за виконанням рішень місцевих органів публічної адміністрації, дотриманням законодавства та нормативно-правових актів на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

г) надання адміністративних послуг місцевими органами публічної адміністрації – безпосередньо, через Єдиний державний портал електронних послуг або через центри надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг делеговане виконавчим органам сільських, селищних, міських рад;

д) вчинення адміністративно-процедурної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг та іншої діяльності місцевих органів публічної адміністрації (в тому числі щодо надання тієї чи іншої інформації довідкового, засвідчувального чи іншого характеру в тому числі в контексті розгляду звернень громадян та наданням доступу до публічної інформації).

3. Інструменти діяльності органів публічного адміністрування – це ті дії, які вони вчиняють з метою правового регулювання правовідносин за їх участю з метою їх впорядкування або впливу на учасників таких правовідносин, забезпечення дотримання прав та інтересів учасників правовідносин та держави (чи іншого публічного утворення) в цілому (форми публічного управління), юридичні засоби (прийоми), які при цьому застосовуються (методи публічного управління); поняттям «інструменти діяльності органів публічного адміністрування» охоплюється регулювання управлінських правовідносин зовнішнього характеру.

Інструментами діяльності місцевих органів публічної адміністрації можуть бути нормативно-правові акти (у формі наказів голів місцевих державних адміністрацій (в тому числі військових адміністрацій), розпоряджень голів територіальних громад, рішень місцевих рад та їх

виконкомів), що встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території громади, району, області правила поведінки і приймаються в межах компетенції відповідного місцевого органу публічної адміністрації з питань, визначених законодавством про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації; акти програмного характеру (в тому числі програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, району, області, цільові програми з інших питань), накази та рішення індивідуального характеру (в тому числі щодо реалізації адміністративно-процедурних та адміністративно-деліктних повноважень); вчинення юридично значущих дій в процесі здійснення адміністративно-процедурних повноважень, надання адміністративних послуг, в тому числі відповідно до прийнятих нормативно-правових актів місцевим органом публічної адміністрації. З метою вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції, слід розширити практику укладання ними адміністративних договорів, в тому числі щодо співпраці суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів публічної влади, які, з одного боку, не належать до виконавчої гілки державної влади, а з іншого боку, за власним бажанням можуть долучитися до виконання державних програм.

### **РОЗДІЛ 3**

## **ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Удосконалення діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні з урахуванням європейського досвіду в умовах євроінтеграції в контексті руху України до європейських стандартів публічного адміністрування є актуальним завданням, спрямованим на підвищення ефективності та прозорості управління на місцевому рівні. В цьому контексті, як уже попередньо зазначалося, важливим напрямком гармонізації законодавства України, її правової, політичної, економічної та соціальної систем, систем публічного управління та адміністрування до європейських стандартів є питання перетворення існуючої системи органів державної влади та місцевого самоврядування у систему органи публічної адміністрації, головним завданням яких є надання публічних послуг та здійснення адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних дій, спрямованих на забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Особливо важливе значення це має в контексті децентралізації публічного управління, що зумовило передачу цілої низки повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування, які безпосередньо або через створені ними органи, підприємства, установи та організації здійснюють надання відповідних адміністративних послуг, в тому числі в електронному вигляді. Відповідні зміни, внесені до законодавства України про місцеве самоврядування, про адміністративну процедуру та адміністративні послуги, надання місцевим органам публічної адміністрації, зокрема органам місцевого самоврядування більшої самостійності були продовженням процесу європеїзації адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального права.

Зокрема, реформування місцевих органів публічної адміністрації в Україні є важливим завданням, яке потребує врахування кращих практик Європейського Союзу. Відповідно до ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визнається, що принципи вільної ринкової економіки становлять основу для їхніх відносин. Верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами [175].

На виконання положень Угоди про асоціацію, а також рекомендацій Європейської комісії для проведення подальших переговорів щодо набуття Україною як державою-кандидатом повноцінного членства в ЄС передбачається вжиття необхідних заходів для впровадження закону про засади регіональної політики, зокрема з огляду на різний вплив війни на регіони України; зміцнення спроможності регіональних і місцевих адміністрацій для підготовки відповідних проєктів розвитку, посилення координаційної структури в рамках регіональної політики для забезпечення систематичного та інклюзивного залучення регіональних і місцевих зацікавлених [6].

Станом на сьогодні в контексті європейської інтеграції України, впровадження європейських стандартів публічного адміністрування здійснено удосконалення законодавства України, яким визначено адміністративно-правовий статус місцевих органів публічної адміністрації, особливості реалізації ними організаційних та функціональних форм діяльності, використання окремих інструментів діяльності місцевими органами публічної адміністрації. Зокрема, здійснено ряд кроків щодо удосконалення законодавчої бази про розмежування повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад за принципом субсидіарності у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою

України та завершенням реформи децентралізації, внаслідок чого на рівень сільських, селищних, міських рад було делеговано велику кількість повноважень, які раніше належали місцевим державним адміністраціям, а за районними та обласними радами залишені повноваження, пов'язані із реалізацією спільних інтересів територіальних громад району чи області.

У результаті проведення реформи децентралізації створена така модель побудови органів публічної адміністрації на місцевому рівні, за якої значна кількість повноважень передана територіальним громадам зі створеними в них самоврядними органами. До їх повноважень перейшли й функції з надання адміністративних послуг. Зокрема, 3 листопада 2020 року Верховною Радою внесено зміни до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо оптимізації мережі центрів надання адміністративних послуг, а саме з 2022 року центри надання адміністративних послуг почали функціонувати виключно при органах місцевого самоврядування, що сприяє наближенню адміністративних послуг до громадян. Цим же законом передбачено затвердження на рівні Кабінету Міністрів України переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг. Крім цього, відбулося розширення переліку послуг, що надаються в електронній формі; удосконалення Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, розширення переліку реєстрів (інформацій систем) органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підключенні до системи електронної взаємодії між державними реєстрами «Трембіта». Вище викладене сприяє підвищенню доступності адміністративних послуг для населення, створенням можливості надання максимально можливої кількості адміністративних послуг у будь-якому населеному пункті, сприяє подальшому вдосконаленню електронного урядування та діджиталізації надання адміністративних послуг. Важливою

подією стало прийняття Законів «Про електронні публічні реєстри» та «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Цими Законами урегульовано надання електронних публічних послуг, публічних послуг, комплексних електронних публічних послуг, автоматичного режиму надання електронних публічних послуг, створено передумови формування єдиної системи електронних публічних реєстрів, єдиних вимог до реєстрів, а також до створення реєстрової інформації та її використання, зокрема, при наданні адміністративних послуг [157].

2 травня 2023 року було прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», спрямований на покращення якості управління на місцевому і регіональному рівнях та втілення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Він вдосконалює процедури вступу громадян України на службу в органи місцевого самоврядування, її проходження та припинення, визначає правовий статус службовців місцевого самоврядування, особливості служби виборних посадових осіб, а також особливості трудових відносин, що виникають у зв'язку із перебуванням осіб на патронатній службі в органах місцевого самоврядування, створює умови для професійного розвитку та просування по службі. Ухвалення цього законодавчого акту також дозволяє гармонізувати положення щодо проходження публічної служби на національному, регіональному та місцевому рівнях [115].

Значним досягненням стало прийняття 17 лютого 2022 року Закону «Про адміністративну процедуру», завдяки якому було досягнуто наближення законодавства України про адміністративну процедуру, функціональних форм та інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації до європейського досвіду врегулювання адміністративної процедури, захист людей від свавілля державних органів, створення умов для здійснення ефективної та чіткої процедури прийняття рішення органом публічної адміністрації за заявою особи з метою реалізації її прав та законних інтересів. Закон запроваджує нову філософію правовідносин між громадянами та

адміністративними органами у сфері прийняття адміністративних актів (актів індивідуального характеру). Так, особі забезпечуються такі базові права, як право бути вислуханою перед прийняттям несприятливого адміністративного акта, право на доступ до матеріалів справи; обов'язок адміністративних органів обґрунтовувати несприятливі адміністративні акти, зазначати порядок їх оскарження тощо [4].

З метою здійснення подальших кроків для реформування системи публічного адміністрування, в тому числі в контексті подальшого наближення засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації до європейських стандартів, Кабінет Міністрів України ухвалив Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки, відповідно до якої реформування системи державного управління як складової публічного адміністрування повинно здійснюватися з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програма SIGMA) та викладених у документі «Принципи державного управління». Зазначений документ містить систему принципів і критерії оцінки державного управління, що базуються на основі міжнародних стандартів і вимог, а також кращих практик держав - членів ЄС та держав Організації економічного співробітництва та розвитку (далі - Європейські принципи). У результаті реалізації Стратегії передбачається досягнення: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу (в тому числі шляхом: сприяння розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг з урахуванням інклюзивності, доступності та зручності для суб'єктів звернень, забезпечення подальшої інтеграції послуг до центрів надання адміністративних послуг, забезпечення подальшої децентралізації повноважень щодо надання адміністративних послуг шляхом їх делегування органам місцевого самоврядування, запровадження системи моніторингу та оцінки якості надання адміністративних послуг відповідно до

єдиних стандартів з метою їх подальшого удосконалення, цифровізації надання адміністративних послуг), продовження розбудови професійної, добросовісної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян, створення умов, за яких державні органи формують державну політику на основі результатів аналізу та комунікацій із заінтересованими сторонами, а також забезпечують її ефективну реалізацію для сталого розвитку держави (ефективне врядування) [166; 176, с. 17].

У зв'язку із цим, доцільним є впровадження досвіду адміністративно-правового регулювання системи, організації місцевих органів публічної адміністрації, їх повноважень, форм та інструментів діяльності відповідно до законодавства держав-членів Європейського Союзу, оскільки європейський досвід демонструє успішні моделі та підходи, які можуть бути адаптовані для підвищення ефективності, прозорості та підзвітності місцевого самоврядування в Україні, показує, що децентралізація влади сприяє більш ефективному та наближеному до громадян управлінню, дозволяє зробити діяльність органів публічної адміністрації такою, що функціонує на принципах прозорості та підзвітності.

Виходячи із дослідженого в дисертації національного та європейського досвіду організації системи місцевих органів публічної адміністрації, визначення їх адміністративно-правового статусу, переліку форм та інструментів діяльності цих органів, на нашу думку можна виділити наступні пропозиції щодо удосконалення засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації України з урахуванням європейського досвіду.

По-перше, слід розширити повноваження органів місцевого самоврядування в аспекті делегування повноважень щодо надання ними адміністративних послуг. На даний час передбачається можливість надання адміністративних послуг місцевими органами публічної адміністрації або безпосередньо, або через створені сільськими, селищними, міськими радами



центрів адміністративних послуг. Причому, на відповідні центри покладаються обов'язки не тільки щодо надання відповідних адміністративних послуг, що випливають із компетенції органів місцевого самоврядування, а й організаційне забезпечення надання адміністративних послуг, що випливають із компетенції органів виконавчої влади, в тому числі місцевих. На нашу думку, слід врахувати нідерландський та німецький досвід створення «універсамів послуг» як юридичних осіб, створених місцевими органами публічної адміністрації при визначенні переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Останніми на цей час є передусім місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування та створені ними центри надання адміністративних послуг. Як уже зазначалося у дисертації, адміністративні послуги є результатом здійснення саме владних повноважень місцевих органів публічної адміністрації (виняток становить можливість надання адміністративних реєстраційних послуг нотаріусам і акредитованим суб'єктам – відповідним юридичним особам, що створені розпорядчим актом якогось органу публічної влади) [42, с. 44; 43]. Втім, можемо визнати наявність цілком позитивної динаміки та тенденції виконання ряду адміністративних послуг, що випливають із компетенції центральних та місцевих органів виконавчої влади недержавними органами та установами (приватними нотаріусами, особами та організаціями, яким законодавством делеговано повноваження з надання соціальних послуг (громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг), саморегульованими організаціями, в тому числі професійних учасників ринків капіталу, оцінювачів вартості нерухомого майна. В цьому аспекті слід згадати досвід Республіки Польща у сфері надання адміністративних послуг, коли переважна більшість адміністративних послуг надається суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями відповідно до укладених між органами місцевого самоврядування та цими організаціями контрактами [34, с. 34; 178, с. 8]. У зв'язку із цим, доцільно передбачити можливість виступати

суб'єктом надання адміністративних послуг на місцевому рівні не тільки місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створених цими органами центрів надання адміністративних послуг, а й надати таку можливість підприємствам, установам та організаціям незалежно від форм власності. Погоджуємося на тому, що фактично законодавством таке делегування в певній частині здійснюється, однак як правило щодо адміністративних послуг, що впливають із компетенції органів виконавчої влади. На нашу думку, слід передбачити відповідне делегування органом місцевого самоврядування новому суб'єкту надання адміністративних послуг відповідно до укладеного між ними адміністративного договору. Однак, така можливість делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг має стосуватися лише тих послуг, які впливають із власної та делегованої компетенції органу місцевого самоврядування. Слід зберегти делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг, що впливають із компетенції органу виконавчої влади, але організація їх надання делегована органам місцевого самоврядування, саме законом, а не адміністративним договором. Що стосується тих адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування та створеними ними центрами надання адміністративних послуг, але впливають із делегованої компетенції органів місцевого самоврядування, то можливість передачі можливості їх надання недержавним суб'єктам відповідно до адміністративних договорів, на нашу думку, можлива лише тоді, коли таке делегування можливості здійснення повноважень щодо надання адміністративних послуг недержавним органам не здійснене законом. При цьому, укладанню відповідного адміністративного договору має передувати прийняття рішення місцевою радою щодо уповноваження відповідного суб'єкта на надання адміністративних послуг в порядку та на умовах, передбачених цим рішенням та укладеним в подальшому на виконання рішення місцевої ради адміністративного договору.

По-друге, на нашу думку, не обов'язково враховувати наявний адміністративно-правовий поділ при створенні мережі суб'єктів, уповноважених надавати адміністративні послуги. На нашу думку, відповідні центри надання адміністративних послуг або інші організації, уповноважені на надання відповідних адміністративних послуг, повинні бути створені не тільки у населених пунктах, які є центрами відповідних територіальних громад, а й в інших населених пунктах відповідної територіальної громади. Слід передбачити обов'язок створення відповідного центру надання адміністративних послуг, його відокремленого підрозділу або делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг уповноваженій організації на рівні кожного із населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, але не є її центром (особливо, якщо вони є центрами старостинських округів).

Вище викладені пропозиції дозволять максимально наблизити надання адміністративних послуг до усіх жителів територіальної громади, а не тільки тих, які проживають в населеному пункті, що є центром територіальної громади. Звичайно, й зараз органи місцевого самоврядування вживають дій щодо побудови мережі центрів надання адміністративних послуг та їх відокремлених підрозділів, однак це не передбачено як обов'язок органу місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, який повинен враховувати та забезпечувати інтереси усіх жителів територіальної громади.

По-третє, великою проблемою на даний момент залишається відсутність належного правового регулювання стандартів надання адміністративних послуг, які здійснюються місцевими органами публічної адміністрації. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, а у разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується. Відповідні документи затверджуються органом, що

уповноважені відповідно до закону надавати адміністративну послугу, а у разі делегування повноважень – центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики щодо делегованого повноваження. Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про: суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг; перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; строк надання адміністративної послуги; результат надання адміністративної послуги; можливі способи отримання відповіді (результату); акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги. Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень. Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги. У ній зазначаються: етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; відповідальна посадова особа; структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); строки виконання етапів (дії, рішення) [139]. Відповідні картки (інформаційна та технологічна) на адміністративні послуги, які здійснюються від імені органів виконавчої влади як правило затверджені; що стосується послуг, які надаються виключно органом місцевого самоврядування як реалізація власних повноважень органів самоврядування, то відповідні документи не завжди приймаються або містять недостатньо інформації для того, щоб особа, яка звертається за наданням адміністративної послуги, отримала належну інформацію про порядок надання відповідної адміністративної послуги. Виходячи із необхідності забезпечення принципу транспарентності

публічного адміністрування [168], слід передбачити обов'язок здійснити нормативно-правове регулювання порядку надання адміністративних послуг місцевим радам, а якщо таке регулювання не здійснене місцевою радою – виконавчим органам місцевих рад, організаціям, уповноваженим надавати відповідну адміністративну послугу відповідно до адміністративного договору. При цьому, доцільно відповідні положення слід передбачити на рівні «стандартів адміністративних послуг», які б включали в себе не тільки питання умов та процедури надання адміністративної послуги, а й її якості та відповідальності осіб, уповноважених на здійснення надання адміністративних послуг, як це передбачено зокрема у Франції та Великій Британії (в тому числі питань персональних стандартів якісного обслуговування, основних принципів процесу роботи адміністраторів центрів надання адміністративних послуг або інших уповноважених осіб з відвідувачами (заявниками), стандартів обслуговування відвідувачів за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій, контролю та аналізу якості обслуговування відвідувачів, оцінювання роботи адміністраторів, можливості оскарження їх рішень, дій, бездіяльності до вищестоящого органу із подальшою передачею можливості надання адміністративної послуги конкретній особі іншій уповноваженій особі або іншому суб'єкту надання адміністративної послуги (іншому центру надання адміністративних послуг або іншому відокремленому підрозділу цього центру)) [51; 164, с. 253-254].

По-четверте, слід поширити польський досвід здійснення нормотворчої діяльності органу місцевого самоврядування. Нагадаємо, що в ситуації, яка вимагає швидкого врегулювання, вїт, який є одноособовим виконавчим органом гміни, має право на підставі ч.2 ст.41 Закону «Про гмінне самоврядування» видавати приписи у формі розпорядження, яке повинно бути затверджене на найближчій сесії ради гміни. У випадку, якщо зазначене розпорядження не буде передане на затвердження або буде відмовлено в його

затвердженні, рада гміни визначає дату припинення його чинності. У зв'язку із цим, в адміністративно-правовій доктрині запропоновано передбачити можливість здійснення нормотворчої діяльності виконавчих органів місцевих рад тільки в крайніх випадках (наприклад, виникнення надзвичайних екологічних ситуацій). Така діяльність виконавчих органів місцевих рад повинна бути обумовлена двома чинниками: по-перше, виникла необхідність швидкої правової регламентації певної ситуації, і по-друге, рада не працює сесійно [32, с. 72]. На нашу думку, слід надати можливість сільському, селищному, міському голові здійснювати підзаконне нормативно-правове регулювання у тих сферах які належать до повноважень сільської, селищної, міської ради, однак передбачити що відповідне регулювання здійснюється тимчасово до прийняття відповідного рішення на пленарному засіданні місцевої ради. В той же час, слід передбачити обов'язок сільського, селищного, міського голови після прийняття відповідного розпорядження, яким здійснюється тимчасове правове регулювання питання, що належить до компетенції місцевої ради винести відповідне рішення на пленарне засідання для затвердження протягом тридцяти днів з моменту прийняття, а у разі, якщо в умовах правового режиму воєнного стану не є можливим проведення пленарного засідання місцевої ради протягом тривалого часу – передбачити, що відповідне розпорядження сільського, селищного, міського голови зберігає свою чинність до проведення найближчого пленарного засідання місцевої ради. На нашу думку, зазначена пропозиція надасть можливість краще врегулювати відповідні положення відповідні форми порядок здійснення діяльності місцевого органу публічної адміністрації, особливо в частині яка залишається нерегульованою на рівні законодавства в умовах правового режиму воєнного стану.

По-п'яте, говорячи про удосконалення питань здійснення правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, слід застосувати італійський досвід урегулювання діяльності органів місцевого самоврядування на

відповідному рівні відповідним статутом. На нашу думку слід передбачити обов'язково наявність Статуту територіальної громади як документа, який би визначав адміністративно-правовий статус та організацію діяльності місцевих органів публічної адміністрації на території відповідної територіальної громади, які здійснюють місцеве самоврядування. На даний час питання затвердження Статуту територіальної громади належить до права органу місцевого самоврядування, в той же час в європейських державах (зокрема у Франції та в Італії) відповідний документ є основою для діяльності всіх органів публічної адміністрації на місцях, по суті виступаючи свого роду основним законом для місцевого самоврядування. При цьому, слід передбачити, що усі інші акти органів місцевого самоврядування, зокрема рішення місцевих рад, розпорядження сільських селищних міських голів, рішення виконавчих комітетів та інші акти органів місцевого самоврядування повинні прийматися відповідно до порядку, передбаченому регламентами та із врахуванням положень визначених у Статуті територіальної громади та відповідати Статуту територіальної громади.

По-шосте, на нашу думку слід істотно розширити практику укладання адміністративних договорів між органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси різних територіальних громад. Як уже зазначалося у дисертації, в законодавстві не передбачається можливість укладання так званих «координаційних адміністративних договорів» (за участю двох непідпорядкованих один одному органів публічної адміністрації) та «субординаційних адміністративних договорів» (між підпорядкованими один одному органами публічної адміністрації), які могли б стати основою для співпраці суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів публічної влади, які, з одного боку, не належать до виконавчої гілки державної влади, а з іншого боку, за власним бажанням можуть долучитися до виконання державних програм, в тому числі в контексті виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших документів, викликаних процесом вступу України

до лав Європейського Союзу [56, с. 82]. Вивчення польського досвіду використання адміністративних договорів як інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації дозволяє виявити наявну практику укладання договорів між органами місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць одного або різних рівнів, а також з органами державної влади стосовно виконання самоврядними одиницями державних завдань, власних повноважень та повноважень органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць. На жаль дане питання не врегульовано в Україні на рівні законодавства, тому слід внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування», яким передбачити право органів місцевого самоврядування на укладання відповідних адміністративних договорів, а також створення відповідно до них допоміжних, дорадчих та консультативних органів, які б допомагали здійснювати підготовку до прийняття та прийняття відповідних рішень в інтересах кількох територіальних громад для їх подальшого затвердження органами місцевого самоврядування кожної із територіальних громад, які є сторонами укладеного адміністративного договору. Однак, на нашу думку недоцільно адаптувати французький досвід створення міжмуніципальних органів, оскільки це ускладнить систему місцевого самоврядування в Україні, а також створить додаткові труднощі для відповідного прийняття рішень. В той же час, відповідні спільні структури як консультативні чи дорадчі органи доцільно створити.

По-сьоме, з метою удосконалення системи органів місцевого самоврядування в Україні, виходячи із французького досвіду створення міжмуніципальних об'єднань як аналогів об'єднаних територіальних громад, доцільним є створення органів місцевого самоврядування не тільки на рівні всієї територіальної громади, але й на рівні окремих населених пунктів, які входять до складу територіальної громади, що дозволить оптимізувати публічне управління на рівні тих територіальних громад, які об'єднують



велику кількість населених пунктів та дозволять забезпечити як найкращим чином представництво їх інтересів. Зокрема слід передбачити на нашу думку обов'язкове створення відповідних представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування в населених пунктах рівня місто чи селище, які не є центрами територіальної громади, а також передбачити можливість створення відповідних органів місцевого самоврядування на рівні населених пунктів зі статусом села, за умови, якщо буде прийняте відповідне рішення радою відповідної територіальної громади (як це допускається щодо створення старостинських округів та органів самоорганізації населення).

По-восьме, не можемо повною мірою погодитися із запровадженням німецького досвіду організації та здійснення діяльності місцевих органів публічної адміністрації, а саме щодо можливості існування декількох систем організації та здійснення місцевої публічної влади. Нагадаємо, що в Німеччині передбачається п'ять різних моделей організації системи місцевих органів публічної адміністрації, відповідно до яких можуть обиратися моделі, коли: місцеве самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і голови виконавчого органу, які обираються населенням громади; представницький орган обирає голову виконавчого органу, який формує виконавчий орган; представницький орган обирає голову виконавчого органу з широкими повноваженнями; представницький орган обирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру). Визначення конкретної моделі утворення публічної влади у відповідній землі здійснюється виключно населенням [72, с. 14]. Однак, наявність кількох альтернативних систем організації діяльності органів місцевого самоврядування у Німеччині викликана передусім федеративним устроєм Німеччини та тим, що відповідне правове регулювання здійснюється на рівні не федерального, а земельного законодавства і в межах кожної із земель Федеративної Республіки Німеччина все одно передбачається лише одна із моделей організації діяльності органів місцевого самоврядування. У

зв'язку з цим, на нашу думку слід зберегти існуючий порядок організації діяльності органів місцевого самоврядування, які в принципі мають певну автономію у відповідному питанні в частині створення старостинських округів та призначення старост, а також як вже передбачалося нами вище у можливості в майбутньому прийняття рішення про створення окремих органів місцевого самоврядування в межах населених пунктів, які не є центрами територіальної громади, а також створення консультативних та дорадчих органів спільно із органами місцевого самоврядування інших територіальних громад.

По-дев'яте, як уже попередньо зазначалося у дисертації нами було запропоновано урегулювати питання затвердження типового регламенту як документу, який би став основою для прийняття регламентів відповідними органами місцевого самоврядування і належним чином урегулював питання відповідні питання здійснення організаційних та функціональних форм діяльності цих органів, а також місцевих органів виконавчої влади, а також інструменти діяльності, які вони можуть застосовувати. В той же час, враховуючи європейський досвід не можна робити цей документ таким, який власне передбачає обов'язкову форму регламенту – відповідна форма регламенту органу місцевого самоврядування має мати рекомендаційний характер і повинен допомогти органам місцевого самоврядування у врегулюванні відповідних положень на рівні власних регламентів. В той же час, зважаючи на те, що на даний час залишається досить часто невизначеними окремі питання, які в подальшому потребують урегулювання на рівні інших документів, на нашу думку слід передбачити можливість дії відповідних положень типового регламенту субсидіарно у випадках, нерегульованих регламентами та адміністративними договорами органів місцевого самоврядування.

### Висновки до Розділу 3

Отже, в результаті проведення дослідження європейського досвіду визначення адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації, можна дійти висновків про наступні напрямки удосконалення законодавства України у відповідній сфері, а саме:

1) врахувати нідерландський та німецький досвід створення «універсамів послуг» як юридичних осіб, створених місцевими органами публічної адміністрації та польського досвіду передачі повноважень щодо надання адміністративних послуг недержавним суб'єктам (підприємствам, установам, організаціям) при визначенні переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Слід розширити повноваження органів місцевого самоврядування в аспекті делегування повноважень щодо надання ними адміністративних послуг, які випливають із власної компетенції органу місцевого самоврядування шляхом укладання адміністративних договорів із недержавними суб'єктами, а також відповідне делегування повноважень щодо надання ними адміністративних послуг, які випливають із делегованої компетенції органу місцевого самоврядування, якщо воно не здійснене законом. Укладанню відповідного адміністративного договору має передувати прийняття рішення місцевою радою щодо уповноваження відповідного суб'єкта на надання адміністративних послуг в порядку та на умовах, передбачених цим рішенням та укладеним в подальшому на виконання рішення місцевої ради адміністративного договору;

2) врахувати, що в Європі обов'язок створення відповідного центру надання адміністративних послуг, його відокремленого підрозділу або делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг уповноваженій організації не завжди враховує наявний адміністративно-правовий поділ, а тому слід передбачити обов'язкове створення таких органів або організацій на рівні кожного із населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, але не є її центром (особливо, якщо вони є центрами

старостинських округів). Це дозволить максимально наблизити надання адміністративних послуг до усіх жителів територіальної громади, а не тільки тих, які проживають в населеному пункті, що є центром територіальної громади;

3) виходячи із необхідності забезпечення принципу транспарентності публічного адміністрування, передбачити обов'язок здійснити нормативно-правове регулювання порядку надання адміністративних послуг місцевим радам, а якщо таке регулювання не здійснене місцевою радою – виконавчим органам місцевих рад, організаціям, уповноваженим надавати відповідну адміністративну послугу відповідно до адміністративного договору. Доцільно відповідні положення слід передбачити на рівні «стандартів адміністративних послуг», які б включали в себе не тільки питання умов та процедури надання адміністративної послуги, а й її якості та відповідальності осіб, уповноважених на здійснення надання адміністративних послуг, як це передбачено зокрема у Франції та Великій Британії;

4) поширити польський досвід здійснення нормотворчої діяльності органу місцевого самоврядування, а саме надати можливість сільському, селищному, міському голові здійснювати підзаконне нормативно-правове регулювання у тих сферах які належать до повноважень сільської, селищної, міської ради, однак передбачити що відповідне регулювання здійснюється тимчасово до прийняття відповідного рішення на пленарному засіданні місцевої ради. Передбачити обов'язок сільського, селищного, міського голови після прийняття відповідного розпорядження, яким здійснюється тимчасове правове регулювання питання, що належить до компетенції місцевої ради винести відповідне рішення на пленарне засідання для затвердження протягом тридцяти днів з моменту прийняття, а у разі, якщо в умовах правового режиму воєнного стану не є можливим проведення пленарного засідання місцевої ради протягом тривалого часу – передбачити, що відповідне розпорядження

сільського, селищного, міського голови зберігає свою чинність до проведення найближчого пленарного засідання місцевої ради;

5) слід застосувати італійський досвід урегулювання діяльності органів місцевого самоврядування на відповідному рівні відповідним статутом, а саме передбачити обов'язково наявність Статуту територіальної громади як документа, який би визначав адміністративно-правовий статус та організацію діяльності місцевих органів публічної адміністрації на території відповідної територіальної громади, які здійснюють місцеве самоврядування. Слід передбачити, що усі інші акти органів місцевого самоврядування повинні прийматися відповідно до порядку, передбаченому регламентами та із врахуванням положень визначених у Статуті територіальної громади та відповідати Статуту територіальної громади;

б) використати польський досвід використання адміністративних договорів як інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації та французький досвід створення міжмуніципальних об'єднань, а саме передбачити право органів місцевого самоврядування на укладання відповідних адміністративних договорів, а також створення відповідно до них допоміжних, дорадчих та консультативних органів, які б допомагали здійснювати підготовку до прийняття та прийняття відповідних рішень в інтересах кількох територіальних громад для їх подальшого затвердження органами місцевого самоврядування кожної із територіальних громад, які є сторонами укладеного адміністративного договору;

7) використати французький досвід створення міжмуніципальних об'єднань і передбачити створення органів місцевого самоврядування не тільки на рівні всієї територіальної громади, але й на рівні окремих населених пунктів, які входять до складу територіальної громади, що дозволить оптимізувати публічне управління на рівні тих територіальних громад, які об'єднують велику кількість населених пунктів та дозволять забезпечити як найкращим чином представництво їх інтересів;

8) враховуючи європейський досвід слід урегулювати питання затвердження типового регламенту як документу, який би став основою для прийняття регламентів відповідними органами місцевого самоврядування і належним чином урегулював питання відповідні питання здійснення організаційних та функціональних форм діяльності цих органів, а також місцевих органів виконавчої влади, а також інструменти діяльності, які вони можуть застосовувати. Слід передбачити, що можливість дії відповідних положень типового регламенту субсидіарно у випадках, не врегульованих регламентами та адміністративними договорами органів місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

1. Місцеві органи публічної адміністрації – це органи публічної адміністрації які здійснюють публічну місцеву владу на рівні відповідної області, району, територіальної громади, реалізують державні інтереси та інтереси відповідної територіальної громади, при цьому здійснюючи переважно виконавчо-розпорядчі повноваження та правозастосовчі функції, в тому числі щодо управління державним та комунальним майном, надання публічних послуг населенню, здійснення правового та іншого державного регулювання окремих сфер життя відповідної колективної місцевої спільноти (територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної одиниці).

Загальними ознаками місцевих органів публічної адміністрації є: наявність спільної мети функціонування – забезпечення належного гарантування прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективної реалізацію приватними особами свого адміністративно-правового статусу; забезпечення органом публічних інтересів (інтереси певної публічної спільноти – держави, суспільства, територіальної громади); наділення державно-владними повноваженнями; створення у відповідності до норм чинного законодавства в якості відповідних органів публічної адміністрації; підпорядкованість політичній владі та забезпечення виконання і застосування законів; є частиною відповідної системи органів публічної адміністрації; діяльність органів публічної адміністрації залежить від законодавчого та нормативного закріплення їх прав та обов'язків; мають відповідний адміністративно-правовий статус органу публічного адміністрування, який передбачає наявність у органу відповідної правосуб'єктності, компетенції, публічних завдань та функцій, здійснення ефективного надання послуг населенню, виконання функції посередника між

суспільством і державою, прозорість (транспарентність) та відкритість діяльності.

Спеціальними ознаками місцевих органів публічної адміністрації є: 1) є носіями публічної місцевої влади, яка поширює свою свій вплив на відповідну територію області, району, територіальної громади, населеного пункту або його частини, забезпечуючи інтереси відповідної місцевої колективної спільноти або враховуючи такі інтереси при забезпеченні інтересів держави на місцях; 2) спеціальне адміністративно-правове регулювання діяльності; 3) забезпечення діяльності відповідно до доходів державного або місцевого бюджету залежно від виду повноважень, які виконуються; 4) дуалізм у підпорядкуванні: з одного боку, незалежність органів місцевого самоврядування як місцевих органів публічної адміністрації, з іншого перебування у відносинах підпорядкування у системі органів виконавчої влади відповідних місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування в частині виконання ними делегованих повноважень державної влади; 5) здійснення переважно правозастосовчої діяльності публічної адміністрації, за винятком випадків правового регулювання питань місцевого значення, якщо відповідне правове регулювання допускається законодавством; 6) визначення основних засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації на рівні Конституції України, гарантованість реалізації виконавчої влади і місцевого самоврядування та неможливість їхнього скасування, за винятком випадків передбачених законодавством про правовий режим воєнного стану.

2. Систему місцевих органів публічної адміністрації складає система місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, осіб та організацій, які не є органами публічної влади, але наділені делегованими повноваженнями цих органів, органів тимчасового військово-цивільного управління, які створюються на заміну місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у обставинах воєнного стану, коли



нормальне функціонування вище зазначених органів є неможливим і є доцільним тимчасове поєднання функцій виконавчої влади і місцевого самоврядування та передачу повноважень місцевого самоврядування органам державної влади. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади, попри підконтрольність місцевим органам виконавчої влади та здійснення своїх повноважень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району) не можна віднести до місцевих органів публічної адміністрації, оскільки система повноважень, які можуть здійснювати ці органи, порядок їх підзвітності та підконтрольності показують несамостійний характер цих органів та їх фактичне входження до складу центральних органів виконавчої влади.

Адміністративно-правовий статус місцевих органів публічної адміністрації включає в себе їх правосуб'єктність, компетенцію, відповідні правові, організаційні та функціональні форми діяльності та інструменти, які застосовуються в процесі такої діяльності відповідними місцевими органами публічної адміністрації, і визначається положеннями Конституції України (ст. ст. 118, 140 – 146), якими визначені основні засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації, Законами України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації», актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень місцевих державних адміністрацій, регламентами діяльності місцевих державних адміністрацій, що визначають організаційно- процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, наказами голів місцевих державних адміністрацій, рішень місцевих рад, їх виконавчих органів, розпоряджень голів територіальних громад з питань, віднесених до їх компетенції Законом України «Про місцеве самоврядування».

3. Створення військових адміністрацій дозволило забезпечити належне

публічне управління усій території України, в тому числі на територіях, де ведуться військові дії і є необхідним забезпечити оперативне вирішення завдань щодо забезпечення оборони та громадської безпеки та порядку, захисту цивільного населення. Правовий механізм забезпечення діяльності воєнних адміністрацій визначений ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Відповідно до неї, метою створення військових адміністрацій є: забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; правовою підставою для створення відповідної військової адміністрації є відповідний указ Президента України. Кадрове забезпечення діяльності військової адміністрації передбачає її комплектування військовослужбовцями, посадовими особами правоохоронних органів, а також працівниками, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних Сил України; у разі, якщо створюється районна чи обласна військова адміністрація – також працівниками раніше діючих районної та обласної державної адміністрації. Фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України.

Військові адміністрації є тимчасовими органами, створеними лише на період дії воєнного стану; повноваження військових адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військових адміністрацій припиняються через 30 днів після припинення чи скасування правового режиму воєнного стану. До створення військових адміністрацій, в окремих районах Донецької та Луганської областей діяли військово-цивільні адміністрації, які були утворені як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації

управління для безпеки та нормалізації життєдіяльності населення у відповідних районах.

Слід погодитися із тим, що місцеві органи виконавчої влади як один із складових системи місцевих органів публічного адміністрування можуть і повинні формуватися саме Кабінетом Міністрів України як вищим органом виконавчої влади, а не Президентом України, оскільки останній не є складовою системи виконавчої влади, а є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина і з цією метою здійснює свої повноваження. Відповідні кадрові повноваження Президента України можна пояснити тим, що на місцеві державні адміністрації покладається вирішення питань оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації.

Вирішення питань оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації як такі, що впливають із повноважень Президента України щодо прийняття рішень про мобілізацію, запровадження правового режиму воєнного стану, здійснення повноважень у оборонній сфері, слід передати іншим органам – голові військової адміністрації як органу публічного адміністрування військово-цивільного характеру. Завданням таких органів повинно стати забезпечення повноважень Президента України у сфері гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; такі органи повинні діяти не на тимчасовій основі, як існуючі військові адміністрації, а на постійній основі. З метою реалізації повноважень голови військової адміністрації в період відсутності правового режиму воєнного стану слід передбачити можливість створення головою військової адміністрації відповідних відділів та управлінь, а також можливість звернення до суду із адміністративним позовом про визнання рішень, дій, бездіяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування протиправними та їх скасування з обов'язковим зупиненням дії відповідних

актів цих органів на час вирішення справи в суді; ініціювати перед Верховною Радою України питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови та призначення дострокових виборів, ініціювати перед Кабінетом Міністрів України питання про дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації у випадках, якщо рішення, дії, бездіяльність відповідних органів публічної адміністрації порушують Конституцію України, посягають на конституційний лад, територіальну цілісність та недоторканність України, істотно порушують права та свободи громадян.

Відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військова адміністрація набуває повноважень місцевого самоврядування лише у разі, якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. З метою припинення діяльності органів місцевого самоврядування, що посягає на конституційний лад України, її територіальну цілісність та недоторканність, істотне порушення прав та свобод людини та громадянина, передбачених Конституцією України, а також на ліквідацію незалежності України, слід передбачити можливість прийняття рішення головою військової адміністрації про тимчасове припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування із покладанням відповідних повноважень на відповідну місцеву державну адміністрацію, яку очолює голова військової адміністрації. Остаточне прийняття рішення про дострокове припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування здійснює Верховна Рада України.

4. Формою діяльності місцевих органів публічної адміністрації є зовнішній прояв реалізації управлінських функцій цих органів через вчинення ними відповідних адміністративно-правових дій та адміністративно-процедурних дій, спрямованих на виникнення, зміну чи припинення прав та

обов'язків учасників правовідносин за участю цих органів, а також дій організаційного характеру, спрямованих на реалізацію тих форм діяльності органів публічної адміністрації, що зумовлюють правові наслідки.

Організаційні форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації не зумовлюють виникнення, зміну або припинення правовідносин адміністративно-правового та адміністративно-процедурного характеру, а забезпечують реалізацію правових форм діяльності органів публічної адміністрації; при цьому вони можуть мати правовий характер, оскільки можливість їх здійснення має прямо передбачатися актами законодавства або впливати із компетенції відповідного органу, а також відповідні дії організаційного характеру можуть виступати попереднім обов'язковим етапом здійснення відповідних правових (функціональних) форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

Організаційними формами діяльності місцевих органів публічної адміністрації є: персональна діяльність керівників відповідних органів, їх заступників, керівників структурних підрозділів і керівника апарату; планування роботи органу; контроль за виконанням планів роботи органу, його структурних підрозділів та апарату; організація роботи апарату органу; організація роботи з персоналом; організація роботи з документами та контролю за їх виконанням; організація розгляду звернень громадян, електронних петицій та проведення особистого прийому громадян; організація правового забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації; підготовка, проведення та документальне оформлення засідань (сесій, пленарних засідань) місцевого органу публічної адміністрації або утворених місцевим органом публічної адміністрації консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів; ведення діловодства, організація роботи з документами органів влади вищого рівня, інших організацій, підприємств, установ, контроль за їх виконанням; проведення нарад та інших заходів; внесення та розгляд проєктів правових актів місцевого органу публічної

адміністрації, інших органів, організація здійснення публічного обговорення проєкту таких актів; організація роботи депутатів місцевих рад у виборчих округах; участь депутатів місцевих рад, керівництва місцевого органу публічної адміністрації, керівників структурних підрозділів у робочих поїздках, засіданнях інших органів тощо.

Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу. Перший вид адміністративно-процедурних документів – це регламенти, якими визначаються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, місцевих рад, їх виконавчих органів. Другою групою правових актів процедурного характеру є документи, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу (порядок проведення нарад, засідань колегії, розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, проведення дистанційного засідання виконавчого комітету тощо). Можливість прийняття відповідних документів визначається законодавством або регламентами відповідних органів публічної адміністрації.

5. Функціональними форми діяльності місцевих органів публічної адміністрації є:

а) нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом прийняття відповідним органом у межах своїх повноважень нормативних та інших адміністративних актів (рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів, наказів керівників структурних підрозділів відповідних органів);

б) виконавча-розпорядча (адміністративна) діяльність місцевих органів публічної адміністрації щодо реалізації компетенції відповідної місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, суб'єктів, яким делеговано повноваження місцевої публічної влади;

в) діяльність щодо здійснення контролю за виконанням рішень місцевих органів публічної адміністрації, дотриманням законодавства та нормативно-правових актів на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

г) надання адміністративних послуг місцевими органами публічної адміністрації – безпосередньо, через Єдиний державний портал електронних послуг або через центри надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг делеговане виконавчим органам сільських, селищних, міських рад;

д) вчинення адміністративно-процедурної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг та іншої діяльності місцевих органів публічної адміністрації (в тому числі щодо надання тієї чи іншої інформації довідкового, засвідчувального чи іншого характеру в тому числі в контексті розгляду звернень громадян та наданням доступу до публічної інформації).

б. Інструменти діяльності органів публічного адміністрування – це ті дії, які вони вчиняють з метою правового регулювання правовідносин за їх участю з метою їх впорядкування або впливу на учасників таких правовідносин, забезпечення дотримання прав та інтересів учасників правовідносин та держави (чи іншого публічного утворення) в цілому (форми публічного управління), юридичні засоби (прийоми), які при цьому застосовуються (методи публічного управління); поняттям «інструменти діяльності органів публічного адміністрування» охоплюється регулювання управлінських правовідносин зовнішнього характеру.

Інструментами діяльності місцевих органів публічної адміністрації

можуть бути нормативно-правові акти (у формі наказів голів місцевих державних адміністрацій (в тому числі військових адміністрацій), розпоряджень голів територіальних громад, рішень місцевих рад та їх виконкомів), що встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території громади, району, області правила поведінки і приймаються в межах компетенції відповідного місцевого органу публічної адміністрації з питань, визначених законодавством про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації; акти програмного характеру (в тому числі програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, району, області, цільові програми з інших питань), накази та рішення індивідуального характеру (в тому числі щодо реалізації адміністративно-процедурних та адміністративно-деліктних повноважень); вчинення юридично значущих дій в процесі здійснення адміністративно-процедурних повноважень, надання адміністративних послуг, в тому числі відповідно до прийнятих нормативно-правових актів місцевим органом публічної адміністрації. З метою вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції, слід розширити практику укладання ними адміністративних договорів, в тому числі щодо співпраці суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів публічної влади, які, з одного боку, не належать до виконавчої гілки державної влади, а з іншого боку, за власним бажанням можуть долучитися до виконання державних програм.

7. Напрямами удосконалення засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації з урахуванням європейського досвіду на нашу думку є: а) розширення повноважень органів місцевого самоврядування в аспекті делегування повноважень щодо надання ними адміністративних послуг, які впливають із власної та делегованої компетенції органу місцевого самоврядування шляхом укладання адміністративних договорів із недержавними суб'єктами; б) визначення обов'язкового створення органів або



організацій, уповноважених на надання адміністративних послуг на рівні кожного із населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, але не є її центром; в) визначення обов'язку здійснити нормативно-правове регулювання порядку надання адміністративних послуг на рівні «стандартів адміністративних послуг» місцевими радами, а якщо таке регулювання не здійснене місцевою радою – виконавчими органами місцевих рад, організаціями, уповноваженими надавати відповідну адміністративну послугу відповідно до адміністративного договору; г) надання можливості сільському, селищному, міському голові здійснювати підзаконне нормативно-правове регулювання у тих сферах які належать до повноважень сільської, селищної, міської ради, однак передбачити що відповідне регулювання здійснюється тимчасово до прийняття відповідного рішення на пленарному засіданні місцевої ради; д) встановлення обов'язкового прийняття Статуту територіальної громади як документа, який би визначав адміністративно-правовий статус та організацію діяльності місцевих органів публічної адміністрації на території відповідної територіальної громади, які здійснюють місцеве самоврядування; е) надання права органам місцевого самоврядування на укладання відповідних адміністративних договорів, а також створення відповідно до них допоміжних, дорадчих та консультативних органів, які б допомагали здійснювати підготовку до прийняття та прийняття відповідних рішень в інтересах кількох територіальних громад для їх подальшого затвердження органами місцевого самоврядування кожної із територіальних громад, які є сторонами укладеного адміністративного договору; є) створення органів місцевого самоврядування не тільки на рівні всієї територіальної громади, але й на рівні окремих населених пунктів, які входять до складу територіальної громади; ж) врегулювання питання затвердження типового регламенту як документу, який би став основою для прийняття регламентів відповідними органами місцевого самоврядування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Beluchi C. Nwanisobi, 2Inienger Chia Christopher. Definition of Public Administration: Various Scholars. *American International Journal of Business Management*. 2020. Volume 3. Issue 9. PP 56-61. URL: <https://www.aijbm.com/wp-content/uploads/2020/09/I395661.pdf>.
2. Council Regulation (EC) No 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31993R3603>.
3. Introduction to public administration. Author Dr. Jayanta Kumar Dash & Dr. Ratnaprava Barik. Utkal University (UU) is a public university in Bhubaneswar. URL: [https://ddceutkal.ac.in/Downloads/UG\\_SLM/Polsc/Core\\_6.pdf](https://ddceutkal.ac.in/Downloads/UG_SLM/Polsc/Core_6.pdf).
4. Moroz V. O. Administrative procedure: on the content of the legal category. *Modern research in world science*: collection of abstracts of International scientific-practical conference, Kunovice, Czech Republic, June 17-18, 2022. Kunovice : Akademie HUSPOL, 2022. P. 172-174.
5. Rodrigues J. G. Publicity, Transparency, and Openness in Public Administration. *Revista de Derecho Uninorte*. 2023. 58(58): pp. 9-37.
6. Ukraine 2023 Report: Commission staff working document. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 699 final. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf).
7. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117-122.

8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: підручник / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, Л.П. Коваленко та ін.; за заг. ред. В.Я. Настюка. Харків: Право, 2013. 472 с.
9. Адміністративне право України : навчальний посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 216 с
10. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підруч. / За заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
12. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / В.В. Галуцько , В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова ; за ред. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
13. Апаров А. М. Адміністративно-публічна діяльність як один із видів владно-публічної діяльності та як категорія адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4. С. 165-174.
14. Арсентьєва О. С., Котова Л. В., Татаренко Г. В. Військові адміністрації як механізм управління територіями в умовах збройної агресії (Луганська область). *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. №2 (44). С. 11-23.
15. Артеменко І. А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика. Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпро, 2017. 34 с.
16. Баймуратов М. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 41-44.
17. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща:

особливості становлення та засади функціонування. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2013. Вип. 3. С. 255-262.

18. Берлач Н. А., Кобець М. П. Особливості публічного адміністрування Німеччини: досвід для України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4 (42). С. 17-25.

19. Біла В. Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні. Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2020. 431 с.

20. Білик П. П., Осадча І. А. Адміністративний розсуд та інструменти діяльності публічних адміністрацій: адміністративно-правовий та юридико-деонтологічний вимір. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 37-44.

21. Білик Л. Л. Особливості функціонування системи надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2 (107). С. 382-394.

22. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11-19.

23. Білоконь Т. М., Даценко В. М., Доценко О. С. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації в Україні: теорія та практика : монографія. Вінниця: ВНТУ, 2017. 112 с.

24. Бойко І. В. Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. Ч. 1. С. 191-198.

25. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2022. Випуск 69. С. 229-236.

26. Борденюк В. І. Правовий статус сільського, селищного, міського голови у контексті законодавчих ініціатив. *Право України*. 2011. № 3. С. 193-200.

27. Братель С. Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур.

*Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки.* 2014. Випуск 1. Том 2. С. 66-69.

28. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2014. № 2. С. 99-103.

29. Буханевич О. М. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2015. Випуск 33. Том 2. С. 7-10.

30. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство.* 2015. № 5. С. 126-131.

31. Буханевич О. М., Мороз В. О. Правове регулювання інституту адміністративної процедури в Україні: передумови, ключові переваги та недоліки. *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири:* збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (27 червня 2022 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2022. С. 174-182.

32. Бучинська А. Й. Форми публічної діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз. *Вісник Запорізького національного університету. Серія Право.* 2013. № 1. С. 69-76.

33. Владовська К. П. Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Україні. Дис. ... докт.філ. Спец. 081 – Право. Хмельницький, 2024. 216 с.

34. Власенко О. В., Воронова П. В., Пухтинський М. О. та ін. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади. Полтава : Полт. НТУ, 2009. 288 с.

35. Гаврік Р. О. Доктринальні питання визначення поняття децентралізації та місцевої публічної влади. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування.* 2023. № 8. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-8-01-07/2023-8-01-07>.

36. Гаврік Р. О. Європейський досвід впровадження децентралізації та зміни підходів до формування місцевих органів публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 312-315.

37. Гаврік Р. О. Італійський досвід впровадження децентралізації публічної влади: особливості нормативно-правового регулювання та співвідношення із досвідом України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 11. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-01-09>.

38. Галіцина Н. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 40–45.

39. Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. *Політикус*. 2019. Випуск 1. С. 36-40.

40. Глущенко Ю. М. Правове регулювання правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Випуск. 41. С. 192-199.

41. Грובהва В. П. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування Італії: перспективи для України. *Право і суспільство*. 2015. № 4. Частина 3. С. 3-8.

42. Гуненко О. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*. 2016. Випуск 16/17. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26729/gunenkova.pdf>.

43. Гуненко О.В. Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України. Дис. ... канд.наук з держ.упр. Спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. Одеса, 2019. 283 с.

44. Дараганова Н.В. Поняття «адміністративно-правове регулювання охорони праці в Україні». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 35. Частина II. Том 2. С. 98-101.
45. Демський Е.Ф. Адміністративні послуги і їх юридична природа. *Юридична наука: наук. юрид. журн.* 2011. Вип. 1. С. 79-86.
46. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С.Г. Серьогіної. Харків: Право, 2005. 256 с.
47. Дзюба І. В. Окремі питання визначення правових форм діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 7. С. 150-157.
48. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львів, 2019. 498 с.
49. Договір про заснування Європейського Союзу від 25 березня 1957 року. *Законодавство України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text).
50. Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 33-37.
51. Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. Авт. колектив: О. Андрєєв, О. Каменчук, В. Семеніхін, Н. Шамрай. К., 2017. 40 с. URL: <https://voladm.gov.ua/admin-assets/files/file/Ekonomika/Стандарт.pdf>.
52. Жуков М. С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215-218.

53. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. Автореф. дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2008. 21 с.

54. Журавель Я. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 113–116.

55. Івановська А. М., Гаврік Р. О. До питання про визначення адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації. *Економіка, фінанси, право*. 2024. № 4. С. 36-39.

56. Казміршин Е. О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України. *Актуальні проблеми сучасної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 78-83.

57. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: теоретичні основи та конституційно-правова регламентація. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 62-66.

58. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, адміністративне право. Ужгород., 2007. 202 с.

59. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз). Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, адміністративне право. Запоріжжя, 2016. 442 с.

60. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Автореф. дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2019. 44 с.



61. Кириченко Ю. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 7. Ч. 2. С. 41-47.
62. Кіцул Ю. С., Лиса Р. О. Функції органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 32. Том 3. С. 33-35.
63. Клімов В. А. Поняття та природа компетенції суб'єктів публічного управління, її співвідношення з іншими категоріями публічного управління. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 10. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-10-02-09>.
64. Коваль М., Ковбас І. Понятійно-сутнісний аналіз адміністративного акта в теоретико-правових розробках і під час застосування в законодавстві України. *Jurnalul juridic national. Teorie si practica*. 2019. Martie. С. 56-61.
65. Ковальчук Ю. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. Дис. ... докт.філ. Спец. 081 – Право. Маріуполь, 2021. 213 с.
66. Ковбас І., Боднар І. Деякі проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування. *Jurnalul juridic national. Teorie si practica*. 2016. August. С. 52-55.
67. Ковбас І. В., Друцул Т. І. Завдання та функції, як необхідні складові адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. Випуск 29. С. 66-77.
68. Ковбас І. В., Друцул Т. І. Особливості системи органів публічної адміністрації в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Випуск 628. Правознавство. С. 104-109.

69. Ковбас І. В Щодо функцій органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 2. С. 135-138.

70. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (редакція від 9.12.2023 р.). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

71. Колеснікова М. В. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади. *Академічні візії*. 2022. № 12. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/774>.

72. Колодій О. М. Процес децентралізації: німецький досвід в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 17. С. 130-134.

73. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

74. Комірчий П.О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 611 с.

75. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та про функціонування Європейського Союзу. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf>.

76. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

77. Косач І. А., Кулик О. С. Децентралізація в Україні: тенденції та проблемні аспекти. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія Право, публічне управління та адміністрування*. 2021. № 2. URL: [https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue\\_2\\_2021\\_13/issue\\_2\\_2021\\_13](https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_2_2021_13/issue_2_2021_13).

78. Кравчук І. М. Правове регулювання надання адміністративних послуг за допомогою інтернет-технологій. Дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2021. 203 с.

79. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.

80. Кубко Є. Б., Самсін І. Л. Про деякі аспекти природи адміністративно-правових договорів. *Вісник Верховного Суду України*. 2010. № 4 (116). С. 44-48.

81. Курс адміністративного права України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

82. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування. Автореф. дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, адміністративне право. Ірпінь, 2007. 21 с.

83. Лахижа М. Дефініція поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. Випуск 3(11). С. 13-16.

84. Лахижа М. І. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у законодавстві Республіки Польща. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2 (26). С. 256-260.

85. Линдюк С. С. Щодо типового регламенту місцевої ради. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 15-18.

86. Литовченко П.В. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері комунального господарства. *Митна справа*. 2012. № 2 (80). частина 2, книга 2. 130 с.

87. Логвиненко А.О. Процесуальна компетенція органів публічної адміністрації: теорія та практика реалізації. Дис.... к.ю.н. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, адміністративне право. Київ, 2020, 238 с.

88. Лопатюк К. Ю. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право*. 2010.

Випуск 12. С. 82-86.

89. Лорткіпанідзе Г. Г. Поняття та особливості адміністративних договорів у сфері забезпечення національної безпеки України. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 323-326.

90. Любченко П.М., Смоляр О.А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 18-31.

91. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративістський аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Випуск 157. С. 6-19.

92. Лялюк О. Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Випуск 30. С. 28-39.

93. Максименко Ю. П. Статус і повноваження сільських, селищних, міських голів у системі місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 144-150.

94. Маслова А. Б. Алгоритм системного дослідження публічної адміністрації як наукової категорії. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 18–28.

95. Маслова Я. І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213-216.

96. Маслова А. Б. Визначення правової природи публічної адміністрації у працях учених-адміністративістів: узагальнений огляд підходів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. Випуск 87. С. 97-106.

97. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

98. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

99. Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70). № 3. С. 155-163.

100. Мельниченко Б. Б. Зміст та структура адміністративно-правового забезпечення публічного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2019. Випуск 24. С. 122-133.

101. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 23 / голов. ред. М. В. Афанасьєва ; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса : Гельветика, 2019. С. 84-91.

102. Міщук Є. В. Організація діяльності керівників публічних адміністрацій на сучасному етапі розвитку публічного управління в Україні. *Ефективна економіка*. 2016. № 10. URL : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5213>.

103. Мороз В. О. До питання про правову природу місцевих органів публічної адміністрації. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 85-річчю від дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 31 березня 2023 року)*. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 372-374.

104. Мороз В.О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 396-398.

105. Мороз В. О. Вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 10. С. 65-68.

106. Мороз В. О. Адміністративно-правове забезпечення

організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Правові новели*. 2023. № 21. С. 341-344.

107. Мороз В. О. Загальна характеристика функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми юридичної науки. Політико-правові передумови європейської та євроатлантичної інтеграції України*: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять другі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13 жовтня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 70-72.

108. Мороз В. О. Інструменти діяльності місцевих органів публічної адміністрації в країнах ЄС. *The 6th International scientific and practical conference "Modern problems of science, education and society"* (August 14-16, 2023) SPC "Sci-conf.com.ua", Kyiv, Ukraine. 2023. P. 636-638.

109. Мороз В. О. Окремі питання вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в контексті євроінтеграції. *Збірник тез II Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи»*. (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 204-205.

110. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х.: ХНАУ, 2018. 278 с.

111. Накази начальника обласної військової адміністрації. *Хмельницька обласна військова адміністрація*. URL: [https://www.adm-km.gov.ua/?page\\_id=109589](https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=109589).

112. Намясенко О. К. Правовий статус судді Конституційного суду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 196 с.

113. Наумова К. І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Випуск 26. С. 63-66.

114. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. по сіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ, 2002. 164 с.

115. Новий Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” враховує рекомендації Ради Європи. *Офіс Ради Європи в Україні*. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/new-law-to-improve-public-service-at-local-level-in-ukraine-adopted-following-the-council-of-europe-recommendations->

116. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Харків: НУЦЗУ, 2020. 175 с.

117. Павлович-Сенета Я. П. Публічна адміністрація – сфера реалізації та захисту прав та свобод людини. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 195-197.

118. Пайда Ю. Ю. Публічна адміністрація як об’єкт адміністративно-правового регулювання. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 3 (72). С. 145-154.

119. Патерило І. І. До розуміння сутності та змісту категорія «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2014. № 9-1. С. 83-85.

120. Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283-289.

121. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 27 (2). С. 174–178.

122. Патерило І. В. Основи формування концепції публічної адміністрації України на європейських засадах. *Науковий вісник*

*Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. № 10-2. Том 1. С. 72-74.*

123. Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. 2014. № 12. Том 1. С. 97-100.*

124. Петришин О. О. Реформа місцевого самоврядування: досвід Латвії. *Інформація і право. 2020. № 3 (33). С. 158-169.*

125. Пеший О. В. Зарубіжний досвід організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 3. Том 2. С. 61-65.*

126. Погребняк О.Г. Адміністративні процедури державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства. Дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса, 2020. 273 с.

127. Полішкевич Л. Д. Адміністративні послуги органів місцевого самоврядування: теоретичні аспекти. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія Державне управління. 2018. Том 29 (68). № 3. С. 113-118.*

128. Положення про колегію Хмельницької обласної державної адміністрації (затверджене розпорядженням голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 5 березня 2014 року № 88/2014-р). *Хмельницька районна військова адміністрація.* URL: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.adm-km.gov.ua%2Fdoc%2Fdirections%2F2014%2F03%2F088r\\_050314\\_1.docx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.adm-km.gov.ua%2Fdoc%2Fdirections%2F2014%2F03%2F088r_050314_1.docx&wdOrigin=BROWSELINK).

129. Положення про порядок проведення нарад в Донецькій обласній державній адміністрації (затверджене розпорядженням голови Донецької обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 19 листопада 2018 року № 1376/5-18). *Донецька обласна*



*державна адміністрація*. URL: <https://dn.gov.ua/npa/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-poryadok-provedennya-narad-v-oblderzhadministraciyi>.

130. Положення про рішення виконавчого комітету Покровської міської ради та розпорядження Покровського міського голови: затверджене рішенням виконавчого комітету Покровської міської ради від 17 травня 2018 року № 168. *Покровська міська рада*. URL: <https://pokrovsk-rada.gov.ua/upload/editor/p1.pdf>.

131. Порядок підготовки, погодження та видання розпоряджень Київського міського голови, затверджений розпорядженням Київського міського голови від 22 серпня 2002 року №247. *Liga Zakon*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MG02020>.

132. Порядок розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, виїзних особистих прийомів громадян і «гарячих» телефонних ліній «Запитай у влади» керівництвом обласної державної адміністрації у Хмельницькій обласній державній адміністрації (затверджений розпорядженням голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 7 листопада 2018 року № 785/2018-р). *Хмельницька районна військова адміністрація*. URL: [https://www.adm-km.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/785r\\_071118.pdf](https://www.adm-km.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/785r_071118.pdf).

133. Порядок складення розпоряджень міського голови з кадрових питань (особового складу), затверджений розпорядженням Смілянського міського голови від 28 серпня 2020 року № 194р. *Смілянська міська рада*. URL: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.smil-rada.gov.ua%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Frmg\\_28082020-194r-1.docx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.smil-rada.gov.ua%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Frmg_28082020-194r-1.docx&wdOrigin=BROWSELINK).

134. Правоторова О. *Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 123–127.

135. Примаков К. Сучасні підходи до розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 188-193.

136. Примірне положення про Центр надання адміністративних послуг: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>.

137. Приходько А. А. Визначення поняття «публічна адміністрація» у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 69-74.

138. Проєкт Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу*. URL: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.center.gov.ua%2Fattachments%2Farticle%2F67%2Fconcept\\_10\\_03\\_09\\_%2520\(1\).doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.center.gov.ua%2Fattachments%2Farticle%2F67%2Fconcept_10_03_09_%2520(1).doc&wdOrigin=BROWSELINK).

139. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

140. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.

141. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.

142. Про запровадження перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, службових приміщень на території Хмельницької області у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 року № 1456»: розпорядження голови Хмельницької обласної

військової адміністрації від 10 травня 2024 року № 95/522/2024-нс. *Хмельницька обласна військова адміністрація*. URL: [https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2024/05/095\\_522ns\\_100524.pdf](https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2024/05/095_522ns_100524.pdf).

143. Про затвердження Порядку проведення дистанційного засідання виконавчого комітету Первомайської міської ради Харківської області (затверджений розпорядженням міського голови від 28 грудня 2021 року № 200). *Первомайська міська рада Харківської області*. URL: <https://pervom-rada.gov.ua/info/page/6364>.

144. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

145. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

146. Про обласний бюджет Хмельницької області на 2024 рік»: розпорядження голови Хмельницької обласної військової адміністрації від 22 грудня 2023 року № 342/2023-нс. *Хмельницька обласна військова адміністрація*. URL: [https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2023/12/342n\\_221223.pdf](https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2023/12/342n_221223.pdf).

147. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

148. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

149. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>.

150. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. *Законодавство України*. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.

151. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

152. Птухіна О. В. Поняття та види форм діяльності Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. *Наше право*. 2023. № 3. С. 77-84.

153. Регламент роботи виконавчих органів Хмельницької міської ради (затверджений рішенням виконкому від 26 травня 2016 року № 363. *Хмельницька міська рада*. URL: <https://www.khm.gov.ua/uk/content/reglament-roboty>.

154. Регламент роботи виконавчого комітету: затверджений рішенням Ірпінської міської ради Київської області Рішенням виконавчого комітету Ірпінської міської ради від 2 липня 2018 року №136. URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdata.gov.ua%2Fdataset%2F06080972-84ba-462d-ae74-88c3997d74b3%2Fresource%2F3429d5f1-f01c-4f59-8cd1-7cc0192dce4c%2Fdownload%2Freglament-roboti-vikonavchogo-komitetu-irpinskoyi-miskoyi-radi.docx&wdOrigin=BROWSELINK>.

155. Регламент Хмельницької обласної державної адміністрації (затверджений розпорядженням голови від 3 вересня 2019 року № 657/2019-р). *Хмельницька обласна військова адміністрація*. URL: [https://www.adm-km.gov.ua/doc/directions/2019/09/657r\\_030919\\_1.pdf](https://www.adm-km.gov.ua/doc/directions/2019/09/657r_030919_1.pdf).

156. Регламент Хмельницької районної державної адміністрації Хмельницької області (затверджений розпорядженням голови від 14 квітня 2020 року № 10/2020-р (в редакції розпорядження голови районної державної адміністрації від 10 лютого 2021 року № 38/2021-р). *Хмельницька районна військова адміністрація*. URL: <https://km-rda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/38-2021.doc>.

157. Реформа державного управління: документи Уряду. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>.

158. Рибак М. С. Методологія аналізу сутності та змісту категорія «публічна адміністрація». *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1. Том 2. С. 128-131.

159. Роговенко О. В. Муніципальна влада або влада органу місцевого самоврядування: до питання визначення понятійного апарату. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 39-44.

160. Рябченко О. П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія. Харків, 1999. 299 с.

161. Світличний О. П. Публічно-сервісна діяльність органів публічної влади у захисті прав громадян. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 9. С. 184-189.

162. Серьогіна Т. Нормативне закріплення статусу центру надання адміністративних послуг. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали 10-ої науково-практичної конференції ( 13 грудня 2018 р., м. Дніпро)*. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 173-175.

163. Сидор М. Я. Договірно-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 30. Том 2. С. 75-81.

164. Соловійова О. М. Стандарти якості адміністративних послуг. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Випуск 23. С. 251-259.

165. Співак Д. П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / гол. ред. С. В. Ківалов ; відп. за вип. Л. І. Кормич*. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія»: Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2012. Випуск 44. С.112 – 124.

166. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>.

167. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування. Дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2020. 282 с.

168. Терещук Г. А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України. Автореф. дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Тернопіль, 2021. 43 с.

169. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.: Факт, 2003. 496 с.

170. Тимошук В. П. Адміністративні послуги: посібник. К.: Софія-А, 2012. 104 с.

171. Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: затвержене постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 563. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-p#Text>.

172. Тищенко І. О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 156 с.

173. Токар А. М. Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління. Дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2021. 218 с.

174. Трачук П. А. Поняття місцевої публічної влади: сутність, зміст та форма. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 94-98.

175. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року. *Законодавство України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

176. Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014-2022. Дослідження підготовлено Українським центром європейської політики за сприяння Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні (м. Київ). Київ: ГО «Український центр європейської політики», представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні, 2023. 156 с. URL: [https://ucerp.org.ua/wp-content/uploads/2023/05/final\\_report\\_aa\\_ucerp\\_2023\\_ukr.pdf](https://ucerp.org.ua/wp-content/uploads/2023/05/final_report_aa_ucerp_2023_ukr.pdf).

177. Федонюк С. В. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі). *Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України*: матеріали Міжнар. круглого столу (21 трав. 2009 р.). Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. С. 60-72.

178. Фоменко А. Є. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг та можливості його використання в діяльності. *Національної поліції України. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 6-17.

179. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання. Автореф. дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право: інформаційне право. Одеса, 2015. 25 с.

180. Циганов О. Г. Зарубіжний досвід ініціатив органів публічної влади щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 1 (volume 2). С. 185-190.

181. Циганов О. Г. Класифікація адміністративних послуг. *Наука і правоохорона*. 2013. № 1(19). С. 60–66.

182. Швець А. І. Основні організаційно-правові форми діяльності

депутатів місцевих рад. дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса, 2021. 221 с.

183. Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196-206.

184. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 58-62.

185. Шутова О. С., Хайрулліна Д. І. Інститут військово-цивільних адміністрацій та його запровадження в зоні проведення Антитерористичної операції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 130-133.

186. Юзефович В. В., Астапова Н. Л. Досвід зарубіжних країн у сфері надання адміністративних послуг: організаційний аспект. *Право та державне управління*. 2016. № 3 (24). С. 130-136.

187. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса, 2016. 224 с.

188. Яковчук Я. В. Місцеві державні адміністрації як суб'єкти публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 65. С. 261-265.

189. Яковчук Я. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної місцевої влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 109-116.

190. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навч. посіб. Харків: Вид-во Національного ун-ту. внутр. справ, 2002. 672 с.



191. Ярошевська Р. С. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 201-204.

## ДОДАТКИ

Додаток А

### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Мороз В.О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 396-398. URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2023/97.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2023/97.pdf) DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/97>

2. Мороз В. О. Вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 10. С. 65-68. URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/1173> DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.10.14>

3. Мороз В. О. Адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Правові новели*. 2023. № 21. С. 341-344. URL: [http://legalnovels.in.ua/journal/21\\_2023/10.pdf](http://legalnovels.in.ua/journal/21_2023/10.pdf). DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2023.21.10>

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

4. Moroz V. O. Administrative procedure: on the content of the legal category. *Modern research in world science: collection of abstracts of International scientific-practical conference, Kunovice, Czech Republic, June 17-18, 2022*. Kunovice : Akademie HUSPOL, 2022. P. 172-174.

5. Буханевич О.М., Мороз В. О. Правове регулювання інституту адміністративної процедури в Україні: передумови, ключові переваги та недоліки. *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (27 червня 2022

року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2022. С. 174-182.

6. Мороз В. О. До питання про правову природу місцевих органів публічної адміністрації. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 85-річчю від дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 31 березня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 372-374.

7. Мороз В. О. Окремі питання вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в контексті євроінтеграції. *Збірник тез II Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи»*. (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 204-205.

8. Мороз В. О. Інструменти діяльності місцевих органів публічної адміністрації в країнах ЄС. *The 6th International scientific and practical conference “Modern problems of science, education and society”* (August 14-16, 2023) SPC “Sci-conf.com.ua”, Kyiv, Ukraine. 2023. P. 636-638.

9. Мороз В. О. Загальна характеристика функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми юридичної науки. Політико-правові передумови європейської та євроатлантичної інтеграції України*: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять другі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13 жовтня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 70-72.



ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ  
ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ

Майдан Незалежності, 2, м. Хмельницький, 29005,  
тел./факс (0382) 76-50-24, E-mail: regadm@adm-km.gov.ua. Код ЄДРПОУ 22985083

14.05.2024 № 101/01-44-4525/2024

**АКТ**

**про впровадження у діяльність Хмельницької обласної військової адміністрації результатів дисертаційного дослідження  
Мороз Вікторії Олександрівни  
«Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції»  
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю  
081 «Право»**

Результати дисертаційного дослідження Мороз Вікторії Олександрівни на тему «Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції» використовуються в діяльності Хмельницької обласної військової адміністрації, зокрема, в процесі реалізації організаційних форм діяльності Хмельницької обласної військової адміністрації; організаційних форм роботи посадових осіб Хмельницької обласної військової адміністрації (прийом громадян; розгляд звернень громадян; інформування про свою діяльність через засоби масової інформації), а також в процесі реалізації функціональних форм діяльності Хмельницької обласної військової адміністрації, зокрема, при наданні адміністративних послуг.

Керівник апарату обласної  
військової адміністрації



Оксана ВЖЕШНЕВСЬКА



ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
 ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 29000. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70  
 E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 598201720344281002200032328 в ДКСУ у м. Києві.  
 МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

29.04.2024 № 0521/24

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Хмельницького університету  
 управління та права імені Леоніда Юзькова  
 Олег ОМЕЛЬЧУК



2024 року

**АКТ**

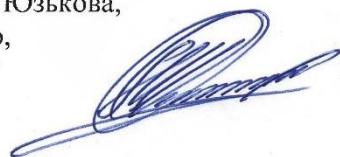
про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету  
 управління та права імені Леоніда Юзькова  
 результатів дисертаційного дослідження Мороз Вікторії Олександрівни  
 на тему «Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів  
 публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції»  
 на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: голова – ректор Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України Омельчук Олег Миколайович, члени комісії – професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України Самсін Ігор Леонович, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент Галус Олена Олександрівна, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук Токар Алла Миколаївна склали цей акт про те, що аспірантка Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова Мороз Вікторія Олександрівна підготувала дисертаційне дослідження на здобуття



наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему «Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції», результати якого були використані під час розробки та викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Конституційне право», «Муніципальне право», «Конституційне процесуальне право».

Голова комісії  
ректор Хмельницького університету  
управління та права імені Леоніда Юзькова,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України



Олег ОМЕЛЬЧУК

Члени комісії

проректор зі стратегічного розвитку,  
наукової роботи та зовнішніх зв'язків,  
професор кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління  
та права імені Леоніда Юзькова,  
доктор юридичних наук, професор



Алла ІВАНОВСЬКА

професор кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління  
та права імені Леоніда Юзькова,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України



Ігор САМСІН

доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління  
та права імені Леоніда Юзькова,  
кандидат юридичних наук, доцент



Олена ГАЛУС

Підпис   
ЗАСВІДЧУЮ  
Нач. КАДРІВ  
імені Леоніда Юзькова  
Код 14163438  
Хмельницький університет  
управління та права  
Україна

Підпис   
ЗАСВІДЧУЮ  
Нач. КАДРІВ  
імені Леоніда Юзькова  
Код 14163438  
Хмельницький університет  
управління та права  
Україна

Підпис   
ЗАСВІДЧУЮ  
Нач. КАДРІВ  
імені Леоніда Юзькова  
Код 14163438  
Хмельницький університет  
управління та права  
Україна

Підпис   
ЗАСВІДЧУЮ  
Нач. КАДРІВ  
імені Леоніда Юзькова  
Код 14163438  
Хмельницький університет  
управління та права  
Україна