

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Козарійчук Д.В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри юриспруденції

Чернівецького інституту Міжнародного гуманітарного університету

УДК 352 :342.553

DOI 10.32782/2663-5666.2024.1.10

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Вступ. Особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади в сучасному контексті викликають значний інтерес з точки зору забезпечення ефективного функціонування місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування, а також розвитку демократичних процесів на рівні територіальних громад. Однак ця тема залишається досить актуальною, оскільки її дослідження дозволяє виявити ключові аспекти, що впливають на ефективність роботи місцевих органів виконавчої влади.

Проблематика адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади досліджувалися у працях таких авторів, як В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійка, М. О. Баймуратова, Ю. П. Битяка, В. І. Борденюка, О. М. Іщенко, В. М. Кампа, А. М. Коваленка, Ю.С. Ковтун, В. К. Колпакова, В. В. Копейчикова, В. В. Кравченка, О.В. Кузьменко, А. Р. Крусяна, П. М. Любченко, А.І. Малютіна, Ю. В. Мельника, Н. Р. Нижника, В. Ф. Опришка, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, Н. Г. Плахотнюк, В. Ф. Погорілка, О. І. Сушинського, А. Ф. Ткачука, В. М. Шаповал, М. К. Якимчука та інших науковців.

Мета статті полягає у вивченні та аналізі особливостей адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади з метою ідентифікації ключових аспектів, які впливають на ефективність їхньої роботи.

Виклад основного матеріалу. Усі аспекти державного і суспільного буття, організація суспільного життя були б неможливими без постійної діяльності держави і влади у сферах економіки, управління, права, політичного менеджменту, соціокультурного розвитку та міжгалузевої взаємодії.

Адміністративно-правові акти є важливим засобом, за допомогою якого держава здійснює управління та вирішує різноманітні проблеми в адміністративній сфері. Вони містять правові норми, що регулюють діяльність державних органів, неурядових організацій, державних службовців і громадян. Вони утворюють сукупність правових інструментів для реалізації права, зміцнення та розвитку суспільних відносин. До таких законів належить низка підзаконних нормативно-правових актів, таких як укази, постанови, розпорядження, накази та директиви. Вони регулюють багато аспектів життя суспільства і є важливими для забезпечення ефективного функціонування держави [1, с. 27].

Отже, визначення та застосування правових норм безпосередньо пов'язане з управлінською діяльністю. Більше того, управлінські акти є єдиним засобом створення та застосування правових норм в управлінському процесі. Таким чином, правові акти використовуються для забезпечення діяльності адміністративних органів, у тому числі місцевих державних адміністрацій.

Разом із тим, «переваги правових актів порівняно з іншими документами дійсно підтверджують їхню важливість і значення в правовій системі: 1) правові акти можуть бути видані швидко, щоб реагувати на зміни в суспільстві чи в правовому середовищі. Також їх можна змінювати або скасовувати шляхом прийняття нових законів або редакцій.; 2) правові акти систематизовані та упорядковані, що спрощує їхнє знаходження та застосування. Систематизованість також допомагає уникнути непорозумінь та плутанини при інтерпретації норм; 3) правові акти фіксують зміст правових норм у чіткій та однозначній формі, що дозволяє

уникнути довільного тлумачення та застосування норм. Це сприяє проведенню єдиної політики та забезпечує законність у суспільстві; 4) Правові акти є офіційними документами, що підтримуються державою та захищені нею. Порухення положень таких актів може мати правові наслідки, включаючи відповідальність перед законом» [2, с. 57].

Отже, правові акти володіють значними перевагами у порівнянні з іншими документами, що робить їх ключовим інструментом у правовій системі країни

У той же час, діяльність місцевих органів виконавчої влади можна розглядати як вплив на конкретні об'єкти управління, такі як фізичні та юридичні особи, останні в свою чергу, включають підприємства, організації та установи будь-якої форми власності, який здійснюється у відповідних місцевостях для досягнення оптимального результату.

Один із ключових факторів, який визначає якість регулювання суспільних відносин – це ефективність законодавства. Проблема ефективності законодавства має велике значення як у науковому та теоретичному плані, так і у практичному використанні. Покращення ефективності законодавства на теоретичному рівні може сприяти вирішенню значної кількості практичних проблем, що виникають при щоденному застосуванні правових норм місцевими органами виконавчої влади [3, с. 101].

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій – це систематизація суспільних правовідносин з метою забезпечення функціонування їх учасників, враховуючи вимоги законодавства для забезпечення ефективної роботи державних органів на місцевому рівні.

З огляду на викладене вище, правове забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади можна визначити наступними актами:

- 1) Конституція України;
- 2) закони України;
- 3) постанови Верховної Ради України;
- 4) підзаконні нормативно-правові акти такі як укази Президента України й постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України та ін.

Водночас правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади має специфічний характер. Тому, вважаємо за необхідне запропонувати власну класифікацію правових актів, якими врегульована зазначена сфера, а саме:

1. Загальні правові акти, які визначають основи будь-якої публічної діяльності, в тому числі й місцевих органів виконавчої влади, встановлюють принципи, завдання та механізми діяльності органів державної влади. Серед таких актів можемо відмітити Конституцію України, закони України, постанови Кабінету Міністрів України, а також накази та інструкції центральних органів виконавчої влади.

2. Спеціальні правові акти, які регулюють особливості діяльності місцевих органів виконавчої влади, включають в себе вузько спеціалізовані закони України, а також постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також накази центральних органів виконавчої влади. Ці документи детально визначають права, обов'язки та особливості функціонування місцевих органів виконавчої влади, надаючи їм конкретні напрямки діяльності в рамках визначених законодавством компетенцій.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає, що місцеві державні адміністрації керуються низкою нормативних актів, зокрема: Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації», іншими законами України, Актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, Актами Кабінету Міністрів України, Рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень [4].

Таким чином, в Україні діяльність місцевих державних адміністрацій регулюється великою кількістю нормативно-правових актів, що визначають їхні повноваження, структуру та взаємовідносини з іншими органами влади та ін. Основні нормативно-правові документи, які стосуються цієї сфери, включають: Конституцію України, яка визначає загальні принципи державного устрою, включаючи принципи діяльності місцевих органів виконавчої влади; Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який встановлює порядок утворення, організаційну структуру, компетенцію та діяльність місцевих державних адміністрацій; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає засади місцевого самоврядування, компетенцію органів місцевого самоврядування, та встановлює принципи взаємодії між органами місцевої влади та державними органами, а також інші відповідні закони та нор-

мативні документи, що стосуються діяльності державної місцевої влади.

Ці законодавчі акти спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи місцевих державних адміністрацій та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, а також іншими органами влади в межах національного законодавства.

Так, Конституція України визначає: «статус місцевих органів виконавчої влади. Вона встановлює основні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, включаючи владні структури на рівні обласних, районних, міських та селищних рад. Місцеві органи виконавчої влади відповідають за реалізацію владних функцій на територіальному рівні і діють в рамках конституційних та законодавчих обмежень» [5].

Згідно зі ст. 119 Конституції України визначено, що місцеві державні адміністрації на своїй території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування і здійснюють реалізацію інших повноважень, які надані державою, а також делеговані відповідними радами [5]. Крім того, в Конституції України визначено, що: «Місцеві державні адміністрації мають право ініціативи у співробітництві з органами місцевого самоврядування. Щодо органів місцевого самоврядування, закон може передбачати надання їм певних повноважень органів виконавчої влади. Фінансування виконання цих повноважень повністю здійснюється державою за рахунок Державного бюджету України або шляхом передачі відповідних об'єктів державної власності до місцевого бюджету відповідно до встановлених законом правил і процедур. Органи місцевого самоврядування, що мають виконувати повноваження органів виконавчої влади, підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [5].

Навіть при конституційному закріпленні засад взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, їх відповідне відображення знаходиться в законах України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [4] та «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [6].

Отже, правила організації та функціонування місцевих державних адміністрацій закріплені не лише в Конституції, але й визначаються Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року. Крім того, специфічні аспекти виконавчої влади у місті Києві регулюються Законом України «Про сто-

лицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року [7].

Порядок формування місцевих державних адміністрацій визначено у розділі другому Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Формуються місцеві державні адміністрації у складі: а) голови; б) перших заступників та заступників голови; в) керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України [8]. Згідно з виділеними бюджетними коштами на утримання місцевих державних адміністрацій, голови цих адміністрацій мають повноваження визначати їх структуру. Орієнтовний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, а також типові положення про місцеві державні адміністрації, підтверджується Кабінетом Міністрів України. Ці адміністрації керуються такими принципами: [1, с. 47]: а) відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; б) верховенства права; в) законності; г) пріоритетності прав людини; д) гласності, відкритості та врахування громадської думки; е) поєднання державних і місцевих інтересів та ін. [1, с. 47].

Окрім того, у вище вказаному Законі, визначено, що: «місцеві державні адміністрації на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, розпоряджень Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів вищих органів виконавчої влади; 2) збереження законності та порядку, захист прав і свобод громадян; 3) виконання державних та регіональних програм у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, програм з охорони навколишнього середовища, програм, спрямованих на підтримку української національної та громадянської ідентичності, а також програм розвитку національно-культурної сфери в місцях проживання корінних народів та національних меншин; 4) здійснення підготовки та затвердження прогнозів відповідних бюджетів і відповідно за підготовку та виконання цих бюджетів; 5) здійснення звітності щодо виконання відповідних бюджетів та програм; 6) співпрацю з місцевим самоврядуванням; 7) здійснення інших повноважень, переданих державою, а також делегованих відповідними радами» [4].

Чинний Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає компетенцію держав-

них адміністрацій у різних сферах та регулює взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та Президентом України, органами виконавчої влади, місцевим самоврядуванням, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями [4].

Слід зазначити, що державні адміністрації підпорядковуються не лише Кабінету Міністрів України, але й Президенту України.

Також, місцеві державні адміністрації, у своїй діяльності у сфері управління, взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Ця співпраця організовується у формі укладення договорів в тих випадках, які передбачені законодавством. Керівники місцевих державних адміністрацій керують та координують діяльність територіальних підрозділів міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, а також надають підтримку для виконання ними покладених завдань [4].

Таким чином, аналізуючи національне законодавство необхідно зазначити, що існують проблемні питання, які залишаються невирішеними. На нашу думку, існує необхідність прийняття нормативно-правового акту, в якому було чітко розмежування повноважень між місцевими державними органами влади та органами місцевого самоврядування.

Розглянемо ще один нормативно-правовий акт, який забезпечує діяльність місцевих державних адміністрацій. Так, особливості здійснення виконавчої влади в м. Києві визначаються законодавством та юридичним статусом столиці України. Згідно з Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» [7], Київ є особливим об'єктом управління, який має свої особливості в здійсненні виконавчої влади. Основні риси цього процесу включають: 1. Організаційну структуру: система виконавчої влади в Києві може включати спеціалізовані органи, які враховують специфіку столиці та виклики, що виникають в ній; 2. Особливості планування та розвитку: управління розвитком і плануванням міста зазвичай враховується з урахуванням його особливостей та важливої ролі як столиця; 3. Спеціальні повноваження голови міської державної адміністрації: голова міської державної адміністрації має спеціальні повноваження, які враховують важливі аспекти управління Києвом; 4. Участь у вирішенні національних питань: Київ, як столиця, активно взаємодіє з центральними органами влади з питань національного значення; 5. Співпрацю із органами

місцевого самоврядування: здійснення виконавчої влади враховує також співпрацю з органами місцевого самоврядування в межах столиці.

Закон України «Про столицю України – місто-герой-Київ» регулює «здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві» [7]. Так, «самоврядування на території міста Києва здійснюється через участь територіальної громади міста, а також через взаємодію з Київською міською радою та районними радами в місті, якщо вони створені, разом з їх виконавчими органами. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у зв'язку з повноваженнями, що надані їм цими радами» [7].

Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9] встановлює важливі завдання, пов'язані з поліпшенням адміністративно-правового регулювання функціонування місцевих органів виконавчої влади. Важливо відзначити, що успішне завершення адміністративно-правової реформи залежить від того, наскільки ефективно працює система державних органів на місцевому рівні, включаючи способи взаємодії та виконання виконавчо-розпорядчих функцій. Це питання має велике практичне значення і важливе для наукового аналізу. Результати наукових досліджень та обґрунтування реформи місцевих органів виконавчої влади будуть визначати практичні аспекти впровадження та пріоритетні принципи ефективної системи діяльності місцевих органів виконавчої влади в сучасних умовах.

На думку П.О. Нагорного ефективність нормотворчої діяльності місцевих органів виконавчої влади в Україні визначається якістю процесу прийняття нормативних актів і успішною їх практичною реалізацією. Ураховуючи ці фактори та опираючись на дослідження українських науковців, були визначені основні етапи нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій з утворення розпоряджень голів таких адміністрацій, а саме: 1) розробка проекту розпорядження головним розробником, яким може бути для всіх місцевих державних адміністрацій структурний підрозділ державної адміністрації, інші органи виконавчої влади; 2) погодження проекту розпорядження із заінтересованими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації та іншими органами виконавчої влади, які на сьогодні визначаються головним розробником; 3) здійснення заходів щодо створення регуляторних актів або інших, які під-

лягають публічному обговоренню із громадськістю (факультативна стадія); 4) опрацювання проекту розпорядження в місцевій державній адміністрації, після якої при відсутності зауважень проект передається голові місцевої державної адміністрації на підпис» [10, с. 134-138].

Отже, як вбачається із зазначеного вище, місцеві органи виконавчої влади тісно співпрацюють із громадськістю, порядок такої взаємодії закріплено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики». Але питання взаємодії є недосконалі та малоефективні.

Для реагування на особливі обставини чи надзвичайні події, Президент України Указом від 23 лютого 2023 року встановив надзвичайний стан в деяких регіонах країни. У зв'язку з цим обласні державні адміністрації та військово-цивільні адміністрації отримали повноваження координувати заходи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у контексті впровадження та виконання заходів, передбачених надзвичайним станом.

Висновки та перспективи. На підставі викладеного вважаємо, що існує значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій. У контексті правового регулювання їхньої діяльності, головним чином це здійснюється через різноманіття підзаконних актів, які не завжди узгоджені між собою та є несистемними і недостатньо ефективними, що призводить до виникнення численних суперечностей. Одночасно існує безліч проблем, які потребують негайного вирішення: по-перше, важливо чітко визначити обов'язки та компетенції місцевих державних адміністрацій, щоб уникнути конфліктів та непорозумінь; по-друге, нестача у визначенні взаємодії з іншими органами влади ускладнює взаємодію місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, центральними органами влади та іншими структурами, що потребує поліпшення законодавства; по-третє, відсутність ефективних механізмів контролю та відповідальності стосовно діяльності місцевих державних адміністрацій;

по-четверте, проблеми з процедурами призначення та звільнення керівництва місцевих державних адміністрацій можуть впливати на їхню стабільність та ефективність; по-п'яте, відсутність чітких стандартів для взаємодії з громадськістю ускладнює впровадження принципів громадянського суспільства.

Удосконалення законодавства може включати в себе реформування чи уточнення зазначених аспектів для забезпечення більш ефективної та прозорої діяльності місцевих державних адміністрацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративне право України : навч. посіб. для здобув. ступ. вищ. освіти бакалав. спец. «Право» освіт.-проф. прогр. «Правознавство» / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : Гельветика, 2018. 84 с.
2. Куца А. М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» Запоріжжя, 2011. 297 с.
3. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навчальний посібник / М. В. Ковалів, Г. Ю. Лук'янова, М. П. Гурковський, В. О. Іваха, С. С. Єсімов, М. Т. Гаврильців, Р. В-В. Кісіль. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
5. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170
7. Про столицю України – місто герой-Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>
8. Про Представника Президента України. Закон України від 5 берез.1992 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text>
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>
10. Нагорний П.О. Специфіка повноважень місцевих державних адміністрацій як суб'єктів адміністративної нормотворчої діяльності в управлінні регіонами України. *Форум права*. Фахове електронне видання. Харків. 2017.

Козарійчук Д.В. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У науковій статті розглядаються особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади. Досліджено правову базу, що регулює діяльність таких органів, враховуючи їхню роль у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування.

Проаналізовано основні переваги правових актів порівняно з іншими документами, що дійсно підтверджують їхню важливість і значення в правовій системі. Визначено, що правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади має специфічний характер. Запропоновано власну класифікацію правових актів, якими врегульована діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Особлива увага приділяється правовому забезпеченню ефективної взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськістю та іншими суб'єктами владних відносин на місцевому рівні. Визначено, що адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій – це систематизація суспільних правовідносин з метою забезпечення функціонування їх учасників, враховуючи вимоги законодавства для забезпечення ефективної роботи державних органів на місцевому рівні.

Виокремлено основні проблеми, які потребують негайного вирішення: чітке визначення обов'язків та компетенцій місцевих державних адміністрацій, щоб уникнути конфліктів та непорозумінь; недосконалість у визначенні взаємодії з іншими органами влади ускладнює взаємодію місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, центральними органами влади та іншими структурами, що потребує поліпшення законодавства; відсутність ефективних механізмів контролю та відповідальності стосовно діяльності місцевих державних адміністрацій; проблеми з процедурами призначення та звільнення керівництва місцевих державних адміністрацій можуть впливати на їхню стабільність та ефективність; відсутність чітких стандартів для взаємодії з громадськістю ускладнює впровадження принципів громадянського суспільства.

Ключові слова: місцеві органи виконавчої влади, нормативно-правове забезпечення, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Kozariichuk D.V. PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF LOCAL EXECUTIVE BODIES

The scientific article examines the peculiarities of administrative and legal support for the activities of local executive bodies. The legal framework regulating the activities of such bodies was studied, taking into account their role in ensuring the effective functioning of local self-government.

The main advantages of legal acts compared to other documents are analyzed, which really confirm their importance and significance in the legal system. It was determined that the legal regulation of the activities of local executive bodies has a specific nature. A separate classification of legal acts regulating the activities of local executive bodies is proposed.

Special attention is paid to the legal provision of effective interaction of local executive authorities with the public and other subjects of power relations at the local level. It was determined that the administrative and legal support of the activities of local state administrations is the systematization of social legal relations in order to ensure the functioning of their participants, taking into account the requirements of legislation to ensure the effective work of state bodies at the local level.

The main problems that require an immediate solution are highlighted: a clear definition of the duties and competencies of local state administrations in order to avoid conflicts and misunderstandings; imperfection in determining interaction with other authorities complicates the interaction of local state administrations with local self-government bodies, central authorities and other structures, which requires improvement of the legislation; lack of effective mechanisms of control and responsibility regarding the activities of local state administrations; problems with the procedures for appointing and dismissing the leadership of local state administrations may affect their stability and efficiency; the lack of clear standards for interaction with the public makes it difficult to implement the principles of civil society.

Key words: local bodies of executive power, regulatory and legal support, local state administrations, bodies of local self-government.