

УДК 342.922 (422)

DOI 10.32782/2663-5666.2024.1.13

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

**Вступ.** Актуальні питання адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади займають центральне місце в дискусіях про ефективність та демократичність децентралізації влади в Україні. З моменту впровадження реформи місцевого самоврядування у 2014 році, багато уваги приділяється забезпеченню відповідних повноважень та ресурсів місцевим органам влади для ефективного вирішення соціально-економічних та адміністративних завдань. Дослідження проблем адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади необхідне для покращення ефективності управління, забезпечення демократії та прозорості, підвищення довіри громадськості та забезпечення розвитку та стабільності в місцевих громадах.

Питання адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади досліджувалися у працях таких авторів, як Ю. П. Битяка, О. М. Іщенко, М. В. Коваліва, В. К. Колпакова, В. В. Кравченка, Н.В. Камінської, О.В. Кузьменко, Н. Г. Плахотнюк, І. Б. Стахури та інших науковців.

**Мета статті** полягає у виявленні та аналізі актуальних проблем адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади з метою зрозуміння їхнього впливу на ефективність управління, демократію, довіру громадськості та загальний розвиток місцевих громад.

**Виклад основного матеріалу.** Система управління в Україні базується на принципах конституціоналізму, де влада розділена на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Верховна Рада України є законодавчим органом і має повноваження ухвалювати закони, здійснювати контроль над діяльністю виконавчої влади, вносити зміни до Конституції України та виконувати інші важливі функції. Виконавча влада належить Кабінету Міністрів України, який є найвищим органом виконавчої влади. Судова влада в країні здійснюється через суди, що відповідають за правосуддя, захищають пра-

ва та свободи громадян та вирішують правові спори.

Питання адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади займають центральне місце в дискусіях про ефективність та демократичність децентралізації влади в Україні.

М. В. Ковалів та І. Б. Стахура вважають, що: «кожен орган виконавчої влади, виступаючи від імені держави та відповідно до її наказів, має визначений правовий статус і здійснює владні функції у межах своїх повноважень. Виконання цих функцій дозволяє органам досягати цілей своєї виконавчо-розпорядчої діяльності» [2].

Ю. Я. Якимов вважає, що: «правовий статус має складну структуру, що включає різноманітні взаємопов'язані складові. Серед них ключовими є правосуб'єктність та конкретний перелік прав і обов'язків» [3, с.19; 31].

М.В. Кравчук визначає: «правовий статус - це комплекс або система всіх прав, свобод і обов'язків, які належать громадянину і визначають його юридичне положення в суспільстві, що визначено чинним законодавством та іншими правовими актами» [4, с. 86-87].

Як бачимо із зазначеного поняття «правовий статус» автор виокремлює елементи правового статусу лише для громадян, але поза увагою залишаються юридичні особи.

Отже, вважаємо за доцільне запропонувати власну дефініцію: «адміністративно-правовий статус» - це комплекс юридичних характеристик, норм та зобов'язань, що визначають стан, положення та повноваження конкретної юридичної особи, органу або структури в системі публічного управління. Це поняття відображає, які права та обов'язки встановлені законодавством для даної адміністративної одиниці та яким чином вона має здійснювати свої функції та взаємодіяти з іншими суб'єктами управління.

Слід зазначити, що це поняття розкриває юридичні аспекти статусу та функціонування

адміністративного суб'єкта в системі публічного управління.

Так, вищі та центральні органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність на всій території України та відповідають за реалізацію державної політики, забезпечують загальне чи галузеве управління та здійснюють спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти, незалежно від їх розташування. До цих органів входять: Кабінет Міністрів України, міністерства, державні служби, агентства, інспекції та центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом та ін.

Місцеві органи виконавчої влади мають обмежені повноваження, що стосуються конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Серед їх завдань входить управління та координація на місцевому рівні, а також виконання функцій, що передбачені центральними органами виконавчої влади в певній області, районі або місті [28].

Зауважимо, що: «органи виконавчої влади поділяються на наступні категорії залежно від обсягу та характеру їх компетенції: а) органи загальної компетенції; б) органи галузевої компетенції; в) органи спеціальної (функціональної) компетенції. Цей поділ визначається обсягом та характером завдань, які покладені на органи виконавчої влади [2]. В результаті в Україні діє багаторівнева система органів виконавчої влади.

Система органів виконавчої влади складається з окремих органів та їхніх структурних підрозділів, які взаємопов'язані, але водночас функціонують як самостійні підсистеми. Кожен з цих органів та їх структурних частин має свої унікальні особливості у структурі, функціональних обов'язках та компетенції. Цей підхід сприяє ефективному функціонуванню кожного компонента системи в контексті виконання загальних завдань держави.

У багатьох країнах, включаючи Україну, правовий статус місцевих органів влади описаний у Конституції, законах про місцеве самоврядування та інших відповідних нормативно-правових актах.

Основні елементи правового статусу місцевих органів влади включають:

1) правосуб'єктність. Місцеві органи влади є правосуб'єктними, тобто вони мають здатність бути учасниками правовідносин, володіти правами та обов'язками;

2) компетенцію (повноваження), яка визначає сферу діяльності та повноваження місце-

вих органів влади, їхню здатність приймати рішення та здійснювати управлінські функції на визначеній території, а також сукупність прав та обов'язків, які мають місцеві органи влади згідно з чинним законодавством. Повноваження можуть бути визначені Конституцією, законами, регулятивними актами та іншими нормативними документами.

3. організаційну структуру. Тобто визначається структура та організація місцевих органів влади, включаючи голову, секретаріат, виконавчі органи та інші структурні підрозділи;

4. взаємовідносини із центральною владою або статус у системі влади. Визначається порядок взаємодії та координації з органами виконавчої влади на центральному рівні та позиція й роль місцевих органів влади в системі державного управління. Вони можуть мати різний рівень автономії та відповідальності перед центральними органами влади.

5. місцеві органи влади можуть приймати рішення та нормативні акти в межах своєї компетенції, які мають силу закону на території, що їм підпорядкована.

У рамках української системи влади та адміністративно-територіального устрою, місцеві державні адміністрації виступають як органи виконавчої влади на рівні областей, районів та інших адміністративно-територіальних одиниць. Вони мають визначені законом завдання та повноваження, спрямовані на забезпечення ефективності діяльності державних органів та втілення державної політики на місцевому рівні.

Місцева державна адміністрація у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [5] та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, актами обласних державної адміністрацій. Слід відмітити, що «виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації» [5].

У той же час, «особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України» [5]. Так, міста Київ та Севастополь в Україні мають особливий статус, і їхні особливості здійснення виконавчої влади визначаються окремими законами. У разі Києва, наприклад, це закон «Про столицю України – місто-герой Київ» [6]. Такі закони встановлюють специфіку організації та функціонування виконавчих органів у цих містах з урахуванням їхнього особливого статусу.

Організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їхніми регламентами, з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7]. Також, типові регламенти місцевих державних адміністрацій можуть бути затверджені Кабінетом Міністрів України, як це передбачено законодавством, зокрема, Постановою «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11 грудня 1999 року № 2263 [8]. Це стандартні документи, які визначають порядок внутрішньої організації та функціонування місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» «місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою» [5]. Отже, місцеві органи виконавчої влади здійснюють місцеве управління, що визначається як управлінська діяльність, яка проводиться в межах місцевої територіальної одиниці. Ця діяльність виконується зазначеними адміністраціями за визначенням центральної влади або адміністрації вищестоящего територіального рівня управління.

Згідно з Конституцією України: «держава несе відповідальність перед громадянами за свою діяльність і визначає своїм головним обов'язком утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Державна адміністрація має обов'язок відповідально ставитися до виконання своїх функцій у забезпеченні комплексного соціально-економічного розвитку території та реалізації державної політики у визначених законодавством сферах управління. Її діяльність повинна ґрунтуватися на законах та Конституції України, а також підпорядковуватися указам, розпорядженням Президента України, постановам, розпорядженням Кабінету Міністрів України та іншим актам законодавства, а також рішенням органів виконавчої влади вищого рівня» [1; 9].

О. Ф. Фрицький вважає, що: «саме місцеві державні адміністрації є важливими ланками у виконанні функцій державної влади на місцевому рівні. Вони діють у межах принципів централізації та децентралізації, які відображають основні принципи територіального устрою України. Централізація передбачає об'єднання ресурсів та прийняття рішень на центральному

рівні, зокрема шляхом визначення загальнодержавної політики та стандартів. Децентралізація, з іншого боку, передбачає делегування певних повноважень та відповідальності місцевим органам управління для забезпечення ефективності та відповідності рішень потребам конкретних територій та місцевих громадян. Такий підхід сприяє більш ефективному та гнучкому управлінню на місцях, підвищує відповідальність перед місцевими громадами та сприяє забезпеченню їхнього розвитку» [9].

Згідно зі статтею 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на своїй території забезпечують: дотримання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади; забезпечення законності і правопорядку, захист прав і свобод громадян; виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а також, у разі компактного проживання корінних народів і національних меншин, програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; складання звітів про виконання відповідних бюджетів та програм; співпрацю з органами місцевого самоврядування; виконання інших повноважень, що надані державою або делеговані відповідними радами [1].

Діяльність місцевих державних органів влади також характеризується прозорістю та відкритістю. Вони мають забезпечувати доступність інформації про свою діяльність для громадськості, а також забезпечувати можливість участі громадян у процесі прийняття рішень, що стосуються місцевого розвитку. Таким чином, місцеві державні адміністрації сприяють збільшенню відкритості та довіри громадян до органів влади на місцевому рівні [10].

Важливо зазначити, що Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [5] визначено основні принципи діяльності місцевих державних адміністрацій: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [5].

Отже, вищеперераховані засади визначають основні принципи діяльності місцевих державних адміністрацій та надають їм напрямок у виконанні їхніх функцій та завдань.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» в статті 4 визначає: «статус та атрибу-

ти місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації є юридичними особами. Місцеві державні адміністрації мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України» [5]. Крім того, «найменування місцевих державних адміністрацій є похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Зміна назви адміністративно-територіальної одиниці є підставою для перейменування відповідної місцевої державної адміністрації. Місцеві державні адміністрації знаходяться відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі» [5].

Таким чином, основною функцією в діяльності місцевої державної адміністрації є виконавча функція. Місцеві державні органи влади безпосередньо здійснюють виконавчу владу на рівні областей та районів, що відіграє ключову роль у практичній реалізації різних програм та державних ініціатив. Місцева державна адміністрація взаємодіє з різними суб'єктами на місцевому рівні, вирішуючи завдання, пов'язані з розвитком та управлінням на території областей і районів. Це включає в себе співпрацю з місцевими органами самоврядування, громадськими організаціями, бізнес-структурами та іншими зацікавленими сторонами для забезпечення ефективного та збалансованого розвитку регіонів. Також може виникати необхідність у створенні спеціальних фондів для розвитку територій, механізмів обміну досвідом та найкращими практиками, а також стимулювання розвитку міжмуниципальних проектів та ініціатив.

**Висновки та перспективи.** З огляду на викладене вище, вважаємо, що: «адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій» - це комплекс правових характеристик, повноважень та обов'язків, що визначають положення, компетенцію та режим діяльності місцевих органів виконавчої влади на рівні областей, районів, міст з обласним поділом, а також міст обласного підпорядкування (за на-

явності). Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій визначає їхню роль та місце в системі управління, а також надає юридичний фундамент для здійснення їхніх функцій на місцях. Цей статус регулює їхні взаємини з іншими органами влади, законодавство процедур та обмежень у виконанні своїх повноважень, а також встановлює правила діяльності відповідно до законодавства та стандартів, призначених забезпечити ефективно та правомірне управління на місцях.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. URL: [http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full\\_text\\_of\\_%20papers/005-022-026.pdf](http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full_text_of_%20papers/005-022-026.pdf)
3. Якимов Ю. Я. Статус суб'єкта адміністративної юрисдикції і проблеми його реалізації. К. : Проспект, 1999. – 200 с.
4. Кравчук М.В. Теорія держави та права. Проблеми теорії держави та права: навч. посібник. Тернопіль. Карт-бланш. 2002. С. 247.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
6. 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>
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
8. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF#Text>
9. Конституційне право України: навч. посібник. URL: [https://pidru4niki.com/1256060746839/pravo/konstitutsiyno-pravoviy\\_status\\_mistsevih\\_derzhavnih\\_administratsiy](https://pidru4niki.com/1256060746839/pravo/konstitutsiyno-pravoviy_status_mistsevih_derzhavnih_administratsiy)
10. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління: Текст лекції 15. URL: [https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php/484262/mod\\_resource/content/0/%D0%9B%D0%B5%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F%2015.pdf](https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php/484262/mod_resource/content/0/%D0%9B%D0%B5%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F%2015.pdf)

#### Сірко Б.П. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті розкриваються актуальні питання адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади в Україні. Багато уваги приділяється забезпеченню відповідних повноважень та ресурсів місцевим органам влади для ефективного вирішення соціально-економічних та адміністративних завдань.

Автором проаналізовано проблемні питання щодо правового статусу місцевих органів виконавчої влади, які відображають широкий спектр поглядів та підходів до цієї проблематики. Загалом, існує багатогранність підходів до проблеми адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади, відзначаючи як досягнення, так і потенційні напрямки подальшого вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.

Виокремлено основні елементи правового статусу місцевих органів влади: правосуб'єктність; компетенція; організаційна структура; взаємовідносини із центральною владою або статус у системі влади;

можливість прийняття рішень та нормативних актів в межах своєї компетенції, які мають силу закону на території, що їм підпорядкована.

Одним з ключових питань є забезпечення відповідності повноважень місцевих органів виконавчої влади законодавству та Конституції України. Це включає в себе право на самоврядування та розподіл компетенцій між центральними та місцевими органами влади.

Ще однією важливою проблемою є впровадження механізмів взаємодії та співпраці між різними рівнями влади. Це може включати в себе створення спеціальних фондів для розвитку територій, механізмів обміну досвідом та найкращими практиками, а також стимулювання розвитку міжмуніципальних проєктів та ініціатив.

Наголошується на важливості забезпечення прозорості та відкритості у діяльності місцевих органів влади, включаючи механізми публічного обговорення рішень, доступ до інформації та звітності перед громадськістю. Це допомагає забезпечити відповідальність та довіру до місцевих органів влади.

У контексті сучасних викликів, таких як децентралізація, боротьба з корупцією, а також впровадження євроатлантичних стандартів управління, розгляд актуальних питань адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади стає надзвичайно важливим для подальшого розвитку України як сучасної демократичної держави.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

### **Sirko B.P. CURRENT ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LOCAL EXECUTIVE BODIES**

The article reveals current issues of the administrative and legal status of local executive bodies in Ukraine. A lot of attention is paid to providing appropriate powers and resources to local authorities to effectively solve socio-economic and administrative tasks.

The author analyzed problematic issues regarding the legal status of local executive bodies, which reflect a wide range of views and approaches to this issue. In general, there is a multifaceted approach to the problem of the administrative and legal status of local executive bodies, noting both achievements and potential directions for further improvement of the system of local self-government in Ukraine.

The main elements of the legal status of local authorities are highlighted: legal personality; competence; the organizational structure; relationship with the central government or status in the government system; the possibility of making decisions and normative acts within their competence, which have the force of law in the territory subordinate to them.

One of the key issues is ensuring compliance of the powers of local executive bodies with legislation and the Constitution of Ukraine. This includes the right to self-government and the distribution of competences between central and local authorities.

Another important problem is the implementation of mechanisms of interaction and cooperation between different levels of government. This may include the creation of special funds for the development of territories, mechanisms for sharing experience and best practices, as well as stimulating the development of inter-municipal projects and initiatives.

It emphasizes the importance of ensuring transparency and openness in the activities of local authorities, including mechanisms for public discussion of decisions, access to information and reporting to the public. This helps ensure accountability and trust in local authorities.

In the context of modern challenges, such as decentralization, the fight against corruption, as well as the introduction of Euro-Atlantic management standards, consideration of current issues of the administrative and legal status of local executive bodies becomes extremely important for the further development of Ukraine as a modern democratic state.

**Key words:** administrative and legal status, local bodies of executive power, bodies of local self-government.