

## ПЕРЕДМОВА

Публічне виконання законів та інших нормативних актів є одним із основних завдань публічної адміністрації на місцях, в областях, районах, об'єднаних територіальних громадах. Основною метою в цьому процесі є забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян на місцях. Це здійснюється шляхом надання адміністративних послуг, уточнення, деталізації нормативних актів вищого рівня до моменту правореалізації (розпорядча діяльність) і здійснення класичної виконавчої діяльності. Крім того, вагомим завданням місцевих державних адміністрацій в умовах сьогодення є забезпечення мобілізаційного потенціалу держави в умовах, протидія сепаратизму та ідеології «руського миру», реалізація інших публічних, у першу чергу державних суверенних інтересів.

В умовах сьогодення здійснюється децентралізації публічної влади, у результаті чого значна частина повноважень і обов'язків щодо їх виконання переходять до органів місцевого самоврядування. Однак завжди за місцевими державними адміністраціями будуть залишатися функції представництва держави на місцях, моніторинг щодо дотримання органами місцевого самоврядування прав, свобод, законних інтересів осіб, дотримання чиновниками органів місцевого самоврядування Конституції та законів України, фіксація явно допущених ними корупційних діянь, забезпечення заходів щодо оборони країни від зовнішньої агресії. Це той мінімум, яким завжди будуть займатися місцеві державні адміністрації. Проте в умовах сьогодення на перехідному етапі будівництва місцевих публічних органів законодавчо прописаних завдань у державних місцевих адміністрацій набагато більше. Іншими словами, без місцевих державних адміністрацій держава існувати не може. Такий вакуум може призвести до порушення чеснот громадян, сепаратизму та в цілому до втрати незалежності Україною в окремих її адміністративно-територіальних частинах чи загалом.

Реформа децентралізації, що здійснюється в Україні, є назрілою. Адже, як показують результати професійних соціологічних досліджень, державному апарату (чиновникам) не довіряють 77% респондентів<sup>1</sup>. І хоча результати власного соціологічного дослідження трохи більш оптимістичні, згідно з ними місцевим державним адміністраціям довіряють дещо більше 39% опитаних. Однак такий стан не може задовольнити народ України.

Проблему адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні аналізували вчені-юристи: В. Авер'янов, С. Алфьоров, О. Андрійко, Н. Армаш, К. Бабенко, В. Бевзенко, Ю. Битяк, С. Бондар, А. Борко, І. Бородін, С. Ващенко, В. Галуцько, Ю. Гаруст, В. Гаращук, Є. Гетьман, Н. Гончарук, В. Демиденко, І. Діткевич, О. Дніпров, О. Дрозд, М. Закурін, В. Заросило, А. Іванищук, М. Калатур, Р. Калюжний, Р. Кирилюк, В. Кириченко, В. Коваленко, Т. Коломоєць, Т. Кравцова, В. Кравчук, В. Курило, Д. Лук'янець, А. Манжула, Р. Мельник, Л. Миськів, О. Музичук, С. Обрусна, О. Овчаренко, А. Олійник, Н. Оніщенко, І. Орловська, С. Петков, І. Погрібний, О. Правоторова, П. Рабінович, В. Серьогін, Р. Сербін, Л. Сорока, Ю. Шемшученко, С. Шепетько та ін. Проте вищезазначені та деякі інші вчені розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні або ж аналізували їх побічно, досліджуючи інші, більш широкі спеціальні або суміжні суспільні відносини.

Монографія ґрунтується на результатах вивчення положень адміністративного права, адміністративної діяльності, практики діяльності місцевих державних адміністрацій та судової практики.

Щира вдячність всім, хто сприяв підготовці цієї монографії, рецензентам: доктору юридичних наук, професору, заслуженому юристу України Руслану Андрійовичу Сербину, доктору юридичних наук, професору, заслуженому

---

<sup>1</sup> Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян. *Центр Розумкова*. 2020. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r>

діячу науки і техніки України Олексію Юрійовичу Дрозду та доктору юридичних наук, професору Максиму Васильовичу Калатуру.

Особлива вдячність моїй родині – за підтримку, терпіння та натхнення.

# РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

## 1.1. Поняття адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні

Однією з конституційних гілок влади в Україні є виконавча, що очолює центральні, регіональні та місцеві органи. До її відомств входять і місцеві державні адміністрації, які здійснюють свої повноваження в рамках закону та в межах однієї територіальної одиниці.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій є виконання Конституції та законів України, а також забезпечення законних прав, свобод та інтересів окремої групи людей, що проживають на території місцевої громади. Крім того, вони є ключовими органами публічної адміністрації державного управління на місцях, від них залежить рівень життя окремих громад. Тому їх організаційна структура має бути на найвищому рівні.

Ситуація з приводу влади в країні є нестабільною, і тому необхідність вдосконалення роботи місцевих органів державної адміністрації є безумовною. Також в умовах інтеграції нашої держави в ЄС виникає необхідність удосконалення роботи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що покращить стан їхньої роботи в цілому.

Таким чином, адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні по праву становить інтерес для наукового дослідження, що зумовлено вище переліченими чинниками.

Важливим підґрунтям для розгляду теми адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні стали праці таких українських і зарубіжних учених: Є. Ахромкіна, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, О. Бандурки, І. Бачила, Ю.Битяка, Л. Воронової,

А. Дегтяра, Т. Закупель, І. Ібрагімової, Ю. Козлова, А. Коренева, М. Лесечка, О. Литвиненко, Я. Малика, В. Олуйка, Н. Нижник, І. Розпутенка, Г. Ситника, О. Сушинського, В. Тертички, В. Троня, А. Урсула, А. Чемериса, С. Чукут, В. Цветкова, Л. Юзькова та ін.

Мета цього підрозділу полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права та чинного законодавства розкрити юридичну природу адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

Відповідно до тлумачного словника української мови «статус» – це певний стан чого-небудь<sup>1</sup>. О. Музичук зазначає, що під правовим статусом суб'єкта адміністративно-правових відносин слід розуміти систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, указують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними<sup>2</sup>.

М. Горбач вважає, що правовий статус суб'єктів публічної адміністрації – це взаємопов'язаний комплекс юридично закріплених завдань (функцій), обов'язків і прав, коли вони можуть діяти виключно відповідно до другого принципу правового регулювання «заборонено все крім того, що дозволено законом», характеризуються посиленою юридичною відповідальністю (негативного характеру, що накладається на суб'єктів публічної адміністрації), а також владною компетенцією, що вони реалізують, і яка має загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; АН УРСР ; Ін-т мовознавства імені О. О. Потебні. Київ : Наук. думка, 1978. Т. 9 : С / ред. тому: І. С. Назарова та ін. С. 420.

<sup>2</sup> Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2008. № 1. С. 316–321.

<sup>3</sup> Горбач М. І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2017. 201 с.

Таким чином, відповідно до вищезазначеного можемо зробити висновок, що правовий статус складається із суб'єктивних прав та обов'язків, які суб'єкти публічної адміністрації використовують для здійснення своїх владних повноважень.

Наступним не менш важливим поняттям, яке ми будемо доволі часто використовувати в нашому дослідженні, є «публічна адміністрація». Термін «публічна адміністрація» уперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація» – у вузькому та широкому розумінні. У вузькому під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміються «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 яких визначено в законі (причому ці завдання належать до сфери функціонування держави)». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади) слід розуміти будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2007. № 2. С. 11.; Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2010. № 4. С. 522.

Відповідно до цього термін «публічна адміністрація» охоплює й місцеву державну адміністрацію.

Оскільки місцеві органи державної адміністрації відносять до органів виконавчої влади, слід розглянути особливості їхнього адміністративно-правового статусу. Органи виконавчої влади – не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність, у якій усі складові частини (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними й водночас складають самостійні підсистеми зі своїми особливостями структури, функції, компетенції. Побудова цієї системи ґрунтується на засадах єдності й цілісності державної території; поєднання принципів централізації та децентралізації; збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни. Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, а також здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України. Побудова та удосконалення системи й підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на підставі планування, ринкових відносин, рівності всіх форм власності, поєднання галузевого й територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів і окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів. Важливою особливістю побудови та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, що виявляються в підвідомчості, підпорядкованості, розпорядництві, підконтрольності, підзвітності та координації. Між органами виконавчої влади взаємозв'язки будуються на засадах субординації, яка означає співпідпорядкованість між

органами вищого і нижчого рівнів, – наприклад, Кабінет Міністрів і міністерства або місцеві державні адміністрації; обласна і районна державні адміністрації тощо. Водночас основу відносин між органами одного організаційно-правового рівня становить принцип координації. Вона виявляється в узгодженні дій і рішень, взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів і виданні спільних актів, укладанні адміністративних договорів (угод) тощо між зазначеними органами, – наприклад, між кількома міністерствами або службами; між кількома обласними (чи районними) державними адміністраціями тощо. Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним й адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни. Саме ці органи є основним суб'єктом адміністративного права<sup>1</sup>.

Таким чином, місцеві державні адміністрації в Україні мають всі вищезазначені ознаки, притаманні органам виконавчої влади.

Для загального розуміння історії утворення місцевих державних адміністрацій в Україні згадаємо, що після прийняття незалежності Україною перший президент України Л. Кравчук, прагнучи повернути втрачений після розвалу Радянського Союзу вплив на регіональні еліти, вніс на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про представника Президента України», який був проголошений у березні 1992 р., а також видав Указ Президента України «Про Положення про місцеву державну адміністрацію»<sup>2</sup>. Саме з появою цих нормативно-правових документів пов'язують створення в

---

<sup>1</sup> Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2014. № 807. С. 22–26. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2200/005-022-026.pdf>

<sup>2</sup> Безпалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 31–38. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/3043>; Ртищева Т. О. Адміністративні обов'язки помічника народного депутата України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 134–138.

Україні інститутів місцевих державних адміністрацій. Пояснюється це тим, що прийняття цього Закону дозволило Президенту України за рахунок утворення посад своїх представників на місцях отримати в повне підпорядкування місцеву виконавчу вертикаль влади в усіх регіонах України<sup>1</sup>.

Таким чином, місцеві державні адміністрації в Україні повинні децентралізуватися та обирати шлях розвитку своєї територіальної громади за власною ініціативою.

Переходячи до конкретики, розкриємо статтю 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якій зазначено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України<sup>2</sup>.

Т. Кобзева вважає, що одне з провідних місць у системі суб'єктів управління фінансовою системою посідають її місцеві суб'єкти – місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоуправління. Вони наділенні значним обсягом повноважень у сфері управління фінансовою системою на рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Як зрозуміло з наведеного, на сьогодні місцеві суб'єкти управління фінансовою системою перебувають на стадії реформування. Зазначене реформування спрямоване

---

<sup>1</sup> Козюра І. В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): навч. посіб. Ужгород : Патент, 2003. 224 с.; Ртищева Т. О. Адміністративні обов'язки помічника народного депутата України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 134–138.

<sup>2</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190; Ртищева Т. О. Адміністративні обов'язки помічника народного депутата України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 134–138.

головним чином на перетворення місцевих державних адміністрацій на префектів – органи, які будуть виконувати контрольно-наглядові функції, в тому числі у сфері управління фінансовою системою. Крім цього, реформування місцевих суб'єктів управління фінансовою системою спрямоване на зміцнення позицій органів місцевого самоврядування, підвищення рівня їх самостійності, відповідальності за прийняті рішення та розвиток адміністративно-територіальних одиниць, на яких вони розташовані. Окремо слід визнати той факт, що законодавчі ініціативи, спрямовані на втілення в життя наведених реформаторських ідей, подекуди не узгоджені між собою, не відповідають положенням чинної Конституції України. Разом із тим, ініційовану Президентом України Стратегію розвитку, а також внесені на розгляд Верховній Раді України з цього приводу законопроекти, слід характеризувати як позитивний крок назустріч європейським стандартам місцевого управління фінансовою системою, що безумовно сприятливо вплине й на всю фінансову систему нашої держави в цілому<sup>1</sup>.

Як бачимо, розгляд адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій виправдовується ще не закінченими реформами цієї сфери публічно-правової діяльності.

На думку С. Ківалова, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють обласні та районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ці органи є єдиноначальними органами виконавчої влади, владні повноваження яких реалізуються одноосібно їхніми керівниками – головами місцевих державних адміністрацій. Вони наділені правом представляти інтереси держави й видавати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Місцеві державні адміністрації діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом України та Урядом, підзвітності та

---

<sup>1</sup> Кобзева Т. А. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів управління фінансовою системою України. *Право і безпека*. 2015. № 4 (59). С. 42–47.

підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, передбачених законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Основною функцією місцевої державної адміністрації є виконавча, оскільки цей орган, його діяльність безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією виконавчої влади. В управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності: інвестиційні фонди, засновниками яких є відповідні місцеві державні адміністрації; об'єкти, що забезпечують діяльність державних організацій, установ і служб, які фінансуються з відповідного обласного чи районного бюджету; навчальні заклади, установи культури, охорони здоров'я та ін.<sup>1</sup>.

К. Лопатюк, досліджуючи адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій, робить висновок, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Що стосується виконавчо-розпорядчої діяльності, то тут варто відзначити державновладний характер такої діяльності. Тобто, передусім, місцеві органи виконавчої влади забезпечують виконання державних функцій. Варто також відзначити, що при вирішенні питань сфери відання та діяльності місцевих державних адміністрацій виникають певні проблеми, пов'язані, передусім, із розмежуванням функції обласних та районних державних адміністрацій. Так, аналізуючи норми Закону України «Про місцеві державні адміністрації», не можливо визначити, які саме функції має виконувати обласна державна адміністрація, а які – районна. Тому слід чітко розмежувати їхні функції. Автор визначив головні ознаки місцевих органів виконавчої влади: місцевий орган виконавчої влади представляє собою організаційно-структурну єдність, може

---

<sup>1</sup> Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України. навч. посіб. 6-те вид., стер. Одеса : Фенікс. 2012. 399 с.

виступати як від свого імені, так і від імені держави, перебуває на утриманні держави й повинен бути юридичною особою, яка здійснює відповідні виконавчо-розпорядчі функції; місцеві органи виконавчої влади мають обмежений територіальний масштаби діяльності, тобто діють не на всій території держави, а лише в рамках певної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, що визначається установчим нормативно-правовим актом про такий орган виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади підзвітні, підконтрольні та підпорядковані вищим органам, тобто діяльність таких органів контролюється та координується вищими щодо них органами виконавчої влади. Фактично місцеві органи виконавчої влади є провідниками владної волі між вищими органами виконавчої влади та безпосередніми об'єктами управління; місцеві органи виконавчої влади є єдиноначальними органами. Це перш за все обумовлюється тим, що такі органи здійснюють оперативне управління, і швидкість прийняття рішень відіграє визначальну роль при здійсненні виконавчої влади на місцевому рівні, завдяки чому досягається максимальний ефект від виконавчо-розпорядчої діяльності, а також посилюється відповідальність керівників відповідних органів; місцеві органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження безпосередньо, тобто керуючі суб'єкти управління здійснюють прямий вплив на керованих суб'єктів. Місцевими органами виконавчої влади є юридичні особи, які виступають як від свого імені, так і від імені держави, утримуються за рахунок державного бюджету, здійснюють державне управління, тобто виконавчо-розпорядчі функції, в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, є підзвітними, підконтрольними та підпорядкованими вищим органам. Такими органами є місцеві державні адміністрації, їх структурні підрозділи місцеві (територіальні) органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лопатюк К. Ю. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. Серія 18: Економіка і право. 2010. Вип. 12. С. 82–86. URL:

На думку автора, між трьома основними елементами, які визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій, а саме повноваженнями, правами та контрольними функціями, відсутній стійкий кореляційний зв'язок. Тобто місцеві державні адміністрації, виходячи з норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації», мають повноваження з управління певними сферами суспільного життя, однак при цьому перелік їх прав не відповідає таким повноваженням, а такі місцеві органи виконавчої влади можуть здійснювати контроль у галузях, які не відносяться до сфери їх повноважень. Автором пропонується перш за все чітко визначити сферу повноважень місцевих державних адміністрацій, по-друге – визначити коло прав, які відповідали б повноваженням і не виходили за їх межі, по-третє, функція контролю місцевими державними адміністраціями має здійснюватися лише в тих сферах, які належать до їх компетенції<sup>1</sup>.

Слід погодитися із вищезазначеним, оскільки чітке визначення сфери повноважень місцевих державних адміністрацій на законодавчому рівні дасть змогу якісно вести справи, які уповноважила їм виконувати держава, та не виходити за рамки своєї компетентності.

Таким чином, місцева державна адміністрація – це орган виконавчої гілки влади, що здійснює свої повноваження на певній території для якісного й ефективного забезпечення всіх необхідних умов проживання громадян відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Стаття 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає статус та атрибути місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації є юридичними особами – мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах

---

<http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/1875/1/%d0%9b%d0%9e%d0%9f%d0%90%d0%a2%d0%ae%d0%9a.pdf>

<sup>1</sup>Лопатюк К. Ю. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. Серія 18: Економіка і право. 2010. Вип. 12. С. 82–86.

URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/1875/1/%d0%9b%d0%9e%d0%9f%d0%90%d0%a2%d0%ae%d0%9a.pdf>

банків України. 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. На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички із зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу. На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації, піднімається Державний Прапор України. Зразки печаток і відповідних табличок місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України<sup>1</sup>.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці зобов'язані забезпечити: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень (стаття 2). Для реалізації таких повноважень місцеві державні адміністрації мають право: 1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ,

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених статтею 16 цього Закону; 2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів; 3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності; 4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку; 5) звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Окрім того, до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної

підготовки; с 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати (ст.13)<sup>1</sup>.

Відповідно до цього місцеві державні адміністрації виконують весь перелік зобов'язань, який передбачено в Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Так, для вирішення своїх завдань і виконання функцій місцеві державні адміністрації мають право: проводити перевірки стану додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ незалежно від форм власності та підпорядкованості; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій і громадянам з питань, пов'язаних із здійсненням державного нагляду; отримувати необхідну статистичну інформацію та інші необхідні дані від державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ; ставити питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів відповідно до чинного законодавства та ін. Поряд із цим Президент України за поданням КМУ в межах, визначених Конституцією і законами України, може додатково передавати (делегувати) місцевим державним адміністраціям повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. При цьому чинне законодавство не передбачає переліку таких повноважень. Така передача повинна супроводжуватися наданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення зазначених повноважень. У той же час органи місцевого самоврядування також мають право делегувати окремі свої повноваження місцевим державним адміністраціям. Останні в частині здійснення таких повноважень підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Разом із цим

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень<sup>1</sup>.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови цих адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента, тобто на 5 років. У разі обрання нового Президента голови державних адміністрацій виконують свої повноваження до формування Кабінету Міністрів і заявляють про свою відставку в день набрання повноваження нового складу Уряду. Дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації можливе, зокрема, тоді, коли орган місцевого самоврядування висловлює недовіру голові, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо ж недовіру голові висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови. Законом встановлені певні обмеження щодо зайняття посад в місцевих державних адміністраціях. Зокрема їх голови, заступники, керівники управлінь, відділів не можуть бути народними депутатами, мати інший представницький мандат, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової, творчої в неробочий час, входити до складу керівного органу підприємства або іншої організації, що мають на меті отримання прибутку. Голови місцевих державних адміністрацій одноосібно приймають рішення шляхом видання розпоряджень і несуть за них відповідальність за чинним законодавством. Нормативно-правові акти цих органів підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції і з цього моменту набувають чинності. Акти, що стосуються прав і обов'язків громадян

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. *Адміністративне право України*. навч. посіб. 6-те вид., стер.. Одеса : Фенікс. 2012. 399 с.

або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності не раніше, ніж з моменту оприлюднення<sup>1</sup>.

Таким чином, виходячи з вищесказаного, основним уповноваженим суб'єктом місцевої державної адміністрації є голова, який виконує свої повноваження, визначені чинним законодавством України. Крім того повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі: 1) порушення ними Конституції України і законів України; 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства; 3) визнання судом недієздатним; 4) виїзду на проживання в іншу країну; 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду; 6) порушення вимог несумісності; 7) за власною ініціативою Президента України з підстав, передбачених цим Законом і законодавством про державну службу; 8) висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів від складу відповідної ради; 9) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням<sup>2</sup>.

Також повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі: 1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації; 2) подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу; 3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради. Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їхньої смерті. У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій. У здійсненні своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України і Кабінетом

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. *Адміністративне право України*. навч. посіб. 6-те вид., стер. Одеса: Фенікс. 2012. 399 с.

<sup>2</sup> Правовий статус місцевих органів виконавчої влади. URL: <https://studfile.net/preview/5483759/page:16/>; Місцеві органи виконавчої влади. URL: <https://lektsii.org/17-76825.html>

Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Відповідні ради можуть впливати на вирішення питання щодо голови місцевої державної адміністрації. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їхньої компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку. Конституція України передбачає особливі механізми взаємовідносин місцевих державних адміністрацій «по вертикалі» (з вищими органами виконавчої влади) та «по горизонталі» (з відповідними органами місцевого самоврядування), що пов'язано з особливостями територіальної організації влади в Україні на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях. Так, місцеві державні адміністрації відповідно до загальних засад побудови та функціонування системи органів виконавчої влади підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Водночас місцеві державні

адміністрації підзвітні й підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами<sup>1</sup>.

З вищезазначеного можемо зрозуміти ієрархію побудови відносин між іншими органами виконавчої влади.

Важливим напрямом діяльності місцевих державних адміністрацій є здійснення державного контролю 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; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; дотриманням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; дотриманням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; дотриманням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; дотриманням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; охороною праці, своєчасної і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; дотриманням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; дотриманням законодавства про державну таємницю та інформації<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Правовий статус місцевих органів виконавчої влади. URL: <https://studfile.net/preview/5483759/page:16/>; Місцеві органи виконавчої влади. URL: <https://lektsii.org/17-76825.html>; Kravchenko V. Constitutional Law of Ukraine: Textbook. View. 3rd, corrected. and add. Kiev : Attica, 2004. 512 p.

<sup>2</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. *Адміністративне право України*. навч. посіб. 6-те вид., стер. Одеса: Фенікс. 2012. 399 с.

Таким чином, місцеві державні адміністрації мають численну кількість зобов'язань по відношенню до територіальних громад конкретної територіальної одиниці, а також щодо виконання державної політики в цілому.

Місцеві державні адміністрації та їх голови в процесі здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні урядові. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління. Місцеві державні адміністрації під час здійснення своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними. В Автономній Республіці Крим діяльність районних державних адміністрацій у межах своїх повноважень спрямовує та контролює Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольними

відповідним радам у частині делегованих повноважень. Місцеві державні адміністрації є юридичними особами, мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Місцеві державні адміністрації знаходяться відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі<sup>1</sup>.

До додаткових елементів адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій слід також віднести відповідальність за ЗУ «Про місцеві державні адміністрації». Посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть матеріальну відповідальність у порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу». Рішення місцевих державних адміністрацій, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти інших посадових осіб, які призначаються ними, можуть бути оскаржені в судовому порядку відповідно до закону (стаття 49)<sup>2</sup>.

Отже, основну сферу діяльності місцевих державних адміністрацій в межах конкретної територіальної одиниці складають: забезпечення законності; соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; комунальна сфера правових відносин; виконання державних і регіональних програм; вирішення фінансових питань; налагодження взаємних відносин з іншими державними органами та територіальними громадами.

Адміністративні права місцевих державних адміністрацій – це прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних із різними галузями правового регулювання.

Адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій – це закріплені на законодавчому рівні, обов'язкові для виконання правила належної поведінки, спрямовані для виконання місцевими органами державної

---

<sup>1</sup> Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій. *Юридичні послуги online: сайт.* URL: [http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh\\_bud/58.php](http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/58.php)

<sup>2</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 20–21. Ст. 190.

виконавчої влади та їх посадовими особами завдання, пов'язані з благоустроєм конкретних територіальних одиниць.

Адміністративна відповідальність місцевих державних адміністрацій – це застосування заходів державного примусу щодо посадових осіб місцевих органів державної виконавчої влади у вигляді адміністративних санкцій за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

Отже, адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, а також додаткових елементів адміністративної відповідальності, які призначені для забезпечення необхідних умов проживання громадян на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

## **1.2. Нормативно-правове регулювання адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні**

Тема нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу відіграє досить вагомий роль для кожного суб'єкта публічної адміністрації. Сфера діяльності місцевих державних адміністрацій не є виключенням з цього правила й тому також регулюється адміністративними нормами права.

Оскільки місцеві державні адміністрації відповідають перед державою та суспільством за виконання норм Конституції України та інших законодавчих актів, це прямо впливає на якість життя та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян нашої держави. Ці чинники є чи не найважливішими для становлення сучасної, молоді, правової держави.

Україна має 24 області, на території яких розмістилася численна кількість місцевих державних адміністрацій, що регулюються як нормативно-правовими актами загальнодержавного рівня, так і локальними нормативно-правовими актами, що стосуються конкретної територіальної одиниці.

Нормативно-правові акти в цій сфері мають важливе значення для людей, що проживають на конкретній території, оскільки це безпосередньо стосується їхніх інтересів. Крім того, до компетенції місцевих державних адміністрацій входить значна кількість завдань, які вони мають вирішувати щодня, а тому норми права також прямо впливають на їх успішне вирішення.

Ураховуючи вищезазначені фактори, автор вважає, що вони підтверджують актуальність теми нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

Важливим підґрунтям для розгляду теми нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні стали праці таких українських і зарубіжних учених: Є. Ахромкіна, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, О. Бандурки, І. Бачила, Ю. Битяка, Л. Воронової, А. Дегтяра, Т. Закупель, І. Ібрагімової, Ю. Козлова, А. Коренєва, М. Лесечка, О. Литвиненко, Я. Малика, В. Олуйка, Н. Нижник, І. Розпутенка, Г. Ситника, О. Сушинського, В. Тертички, В. Троня, А. Урсула, А. Чемериса, С. Чукут, В. Цветкова, Л. Юзькова та ін.

Метою цього підрозділу є розкриття теми нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

Здійснюючи дослідження юридичної наукової літератури, можемо дійти висновку, що терміни «статус» та «правовий статус» вживаються щодо фізичних осіб (особа, громадянин, працівник правоохоронних органів, державний службовець, керівник), а також щодо юридичних осіб (органи державної влади та місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи організації). Крім того, слід зазначити, що поняття «правовий статус» має загальний характер, що відображає загальні характеристики суб'єкта права (фізичної чи юридичної особи) щодо інших індивідів або органів держави у певній системі. Натомість більш точний зміст

статусу формують норми відповідних галузей права – конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного тощо. Зважаючи на це, вчені виділяють відповідно конституційно-правовий, адміністративно-правовий, цивільно-правовий, кримінально-правовий та інші статуси. Тобто поняття «адміністративно-правовий статус» буде одним із видів загального поняття «правовий статус», що в свою чергу також може бути конкретизований залежно від виду суб'єктів зазначених адміністративно-правових відносин: фізичні або юридичні особи. Крім того, слід враховувати, що в юридичних осіб є власна система, що дозволяє нам виділити органи державної влади та їх особливий вид – правоохоронні органи<sup>1</sup>.

Б. Лазарєв зазначив, що правовий статус передбачає відповіді на питання: а) органом якого рівня є даний орган: центральний, місцевий або міжтериторіальний; б) до якого виду органів належить за змістом своєї діяльності: орган влади, орган управління, правосуддя, яке офіційне найменування даного органу; в) хто його утворює, формує особовий склад; г) кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний і перед ким, хто може відмінити, призупинити, змінювати і опротестувувати його акти; д) яка компетенція органу; е) хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може відмінити, призупинити, змінювати і опротестувувати та інше; є) яка юридична сила актів даного органу; ж) які джерела фінансування; з) чи володіє правами юридичної особи<sup>2</sup>.

Згідно з тлумачним словником української мови, норма – це звичайний, узаконений, загальноприйнятий, обов'язковий порядок, стан і т. ін. Норма права

---

<sup>1</sup> Безпалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 31–38. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/3043>; Луценко О. Є. Службові та посадові обов'язки державних службовців: щодо розмежування понять. *Держава і право* : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 61. С. 232–240.; Ляхович У. І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 182 с.

<sup>2</sup> Лазарева В. *Общая теория права и государства* : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М. : Юристь, 2001. 520 с.

тлумачиться як загальнообов'язкове правило поведінки людей, встановлене, санкціоноване і забезпечуване державою<sup>1</sup>.

Норма права – це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу<sup>2</sup>.

Ознаки норми права такі ж, що й права в цілому, але норма не має такої ознаки, як системність, оскільки вона регулює групу певних суспільних відносин і лише в сукупності з іншими, узгодженими з нею нормами складає систему права. Оскільки ознаки права вже наводилися, перелічимо специфічні ознаки норми права. Правило поведінки регулятивного характеру: норма права вводить нове правило, фіксує найтипівіші соціальні процеси і зв'язки; впливає на суспільні відносини, поведінку людей; є модель (зразок, еталон, масштаб) регульованих суспільних відносин. Регулятивність норми права підкреслює її дію, «роботу», яка повинна призвести до певного результату. Загальнообов'язкове правило поведінки: норма права виходить від держави, повинна сприйматися як керівництво до дії, що не підлягає обговоренню щодо доцільності. Правило поведінки загального характеру: норма права має загальний (без зазначення конкретного адресата – неперсоніфікований) характер, тобто поширюється на усіх, хто стає учасником відносин, регульованих нормою. Як регулятор суспільних відносин, норма має багаторазовість застосування (наприклад, заборона хуліганства). Формально визначене правило поведінки представницько-зобов'язуючого характеру: норма права закріплює права і обов'язки учасників суспільних відносин, а також

---

<sup>1</sup> Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; АН УРСР ; Ін-т мовознавства імені О. О. Потебні. Київ : Наук. думка, 1974. Т. 5. Н–О / ред. тому В. А. Винник, Л. А. Юрчук. 840 с.

<sup>2</sup> Скаун О. А. Теорія держави і права : підручник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Правова єдність; Алерта, 2014. 524 с.

юридичну відповідальність (санкції), яка застосовується у разі її порушення. Надаючи права одним, норма права покладає обов'язки на інших (наприклад, молоді люди мають право на навчання, обов'язок інших – забезпечити це право). Формальну визначеність норма права отримує після викладення її в законах, інших писаних джерелах права. Правило поведінки, прийняте в суворо встановленому порядку: норма права видається уповноваженими на те суб'єктами в межах їх компетенції з дотриманням певної процедури: розробка, обговорення, прийняття, набуття чинності, зміна або скасування чинності. Правило поведінки, забезпечене всіма заходами державного впливу, аж до примусу: держава створює реальні умови для добровільного здійснення суб'єктами зразків поведінки, сформульованих у нормі права; застосовує способи переконання і примусу до бажаної поведінки, зокрема, ефективні санкції у разі невиконання вимог норми права<sup>1</sup>.

Риси норми права як класичного розпорядження: 1) норма відтіняє, підкреслює кількісну і якісну сторони поведінки (вид і міру поведінки); 2) норма вбирає в себе всі основні властивості права (нормативність, формальну визначеність, стабільність, владність); 3) норма має чітко виражену структуру, складається з елементів (диспозиція, гіпотеза, санкція). Поряд із цим норма права має внутрішній зміст: є мірою свободи і справедливості; є результатом владної діяльності держави, яка полягає в узагальненні і систематизації типових конкретних правовідносин, що виникають у громадянському суспільстві; має завжди загальний характер, тобто це таке розпорядження, що адресоване безлічі індивідуально не визначених суб'єктів і розраховано на багатократність застосування за певних життєвих обставин<sup>2</sup>.

Таким чином, нормативно-правове регулювання призначене для врегулювання суспільно-правових відносин у певній сфері громадянських інтересів.

---

<sup>1</sup> Скаун О. А. Теорія держави і права : підручник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Правова єдність; Алерта, 2014. 524 с.

<sup>2</sup> Скаун О. А. Теорія держави і права : підручник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Правова єдність; Алерта, 2014. 524 с.

Провідним правовим інститутом, суміжним із нашим дослідженням, є норма права – як офіційне, формально визначене, загальнообов’язкове правило поведінки, установлене чи санкціоноване державою, направлене на врегулювання найбільш важливих суспільних відносин шляхом визнання прав і обов’язків їх учасників та забезпечення можливістю застосування державного примусу<sup>1</sup>. На нормативно-правове регулювання покладено обов’язок стабілізувати й урегулювати суспільні відносини в конкретній сфері суспільного життя. Сучасна теорія держави і права розкриває поняття «нормативне регулювання» як певне впорядкування поведінки людей за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин. Тобто обсяг суспільних відносин, на які поширюється нормативне правове регулювання, є кількісно невизначеним<sup>2</sup>.

Джерело адміністративного права (норма права) є основою, під якою Р. Мельник розуміє юридичну основу діяльності суб’єктів публічної адміністрації. На його думку, джерела адміністративного права представлені формалізованими національними джерелами адміністративного права; формалізованими міжнародними (європейськими) джерелами адміністративного права; судовими рішеннями; неформальними джерелами адміністративного права<sup>3</sup>.

Окрім того, автор норми правового регулювання поділив за таким принципом: формалізовані національні джерела адміністративного права, до яких належать: Конституція України; закони України; підзаконні юридичні акти; формалізовані міжнародні (європейські) джерела адміністративного права

---

<sup>1</sup> Галуцько В. В., Пономаренко Г. О., Шкарупа В. К. Теорія держави і права: конспект лекцій. Херсон : ХМД, 2010. С. 130.

<sup>2</sup> Скакун О. А. Теорія держави і права : підручник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Правова єдність; Алерта, 2014. 524 с.; Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій та ін.; ред. В. В. Копейчиков; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 317 с.

<sup>3</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. Київ : Ваіте, 2014. С. 90.

(міжнародні договори, акти органів міжнародних організацій, судові рішення – Конституційного суду України, Верховного суду України, вищих спеціалізованих судів, Європейського суду з прав людини, інших міжнародних судових установ); неформалізовані джерела адміністративного права (загальні принципи права, звичаї, традиції, норми моралі, правові доктрини). Найпоширенішими є формалізовані національні джерела адміністративного права, тобто такі, що дістали закріплення у формі документа (юридичного акта), представлені розгалуженою системою. Суто адміністративних юридичних актів небагато, у переважній більшості випадків в одному юридичному акті поєднуються норми кількох галузей права, проте лише в тій частині, яка містить відповідні норми права<sup>1</sup>.

Звідси можемо зробити висновок, що формалізовані національні джерела є основою нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

Дослідженням нормативно-правових актів різних галузей права займалася численна кількість вчених. Думки деяких вчених-адміністративістів розглянемо й ми. Так, М. Куракін поняття «правове регулювання» розуміє в широкому й вузькому значенні. Прибічники першого напряму переконані в тому, що правове регулювання – це всі або різноманітні форми впливу держави на свідому поведінку осіб за допомогою широкого спектру чинників: норм права, актів застосування права, юридичних договорів, правовідносин, забезпечення реалізації норм права, у тому числі примусовою силою державного апарату, законність і правопорядок тощо. Вони вважають, що правове регулювання засноване на складній взаємодії правової свідомості, принципів права, правових норм, актів їх тлумачення й застосування, юридичних фактів, правових відносин, суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, актів реалізації юридичних норм, правової культури, законності тощо. Прихильники

---

<sup>1</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.; Малиновський В. Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Серія : Політологія. 2013. Вип. 200. С. 18–22.

протилежної думки вважають, що правове регулювання – лише один із способів упорядкування суспільних відносин, який зводиться до нормативного встановлення стандартів, меж належної й можливої поведінки. Зокрема зазначається, що правове регулювання не можна ототожнювати зі всіма формами й засобами, що використовуються державою для упорядкування суспільних відносин. При широкому трактуванні цього процесу відсутня цілісність його розуміння, адже неможливо чітко визначити всю сукупність шляхів і форм впливу права на відносини й поведінку людей. На думку автора, нормативно-правове регулювання – це визначення меж самореалізації суб'єктів права, закріплення в правовій нормі та свідомості громадян можливості діяти відповідно до норм права<sup>1</sup>.

П. Рабінович правове регулювання розуміє як здійснення державною владою за допомогою всіх засобів владного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення й розвитку<sup>2</sup>.

Таким чином, нормативно-правове регулювання – це упорядкування суспільних відносин в тій чи іншій галузі за допомогою імперативного впливу та санкцій, що встановлюють ці норми.

Далі розглянемо конкретні правові норми, що безпосередньо регулюють сферу діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні.

Звернемося до головного Закону нашої держави – Конституції України. У статті 118 зазначено, що Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади

---

<sup>1</sup> Куракін О. М. Поняття і зміст нормативно-правового регулювання як юридичного явища. *Держава та регіони. Серія : Право.* 2013. № 3. С. 10–15. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp\\_2013\\_3\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_3_4)

<sup>2</sup> Рабінович П. М. *Основи загальної теорії держави і права* : навч. посіб. Київ: Атіка, 1995. 176 с.

Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації<sup>1</sup>.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших

---

<sup>1</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к.96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.

наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень (стаття 119)<sup>1</sup>.

Таким чином, головний Закон держави регламентує статус голів місцевих державних адміністрацій та головні аспекти їхньої компетенції.

Норми права, що зазначені в Конституції України, відображаються у суміжних законах. На думку О. Мартинової, у демократичній державі закони мають становити головну за значущістю частину нормативно-правових актів, оскільки призначені для регулювання найважливіших питань суспільного життя. Узагалі адміністративне право, з погляду формальної догматики, належить до найменш систематизованих галузей системи права України. З одного боку, цей чинник пояснюється багатоманітністю предмета регулювання суспільних відносин адміністративного права, а з іншого – відсутністю належного впорядкування наявних адміністративно-правових норм. Тому на сьогодні однією з актуальних є проблема прискорення роботи щодо систематизації та кодифікації наявних адміністративно-правових актів<sup>2</sup>.

Другим, не менш важливим після Конституції, є Закон України «Про місцеві державні адміністрації», в якому містяться такі положення: місцеві державні адміністрації та їх місце в системі органів виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

---

<sup>1</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к.96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.

<sup>2</sup> Мартинова О. М. Нормативно-правове забезпечення діяльності суддів місцевих загальних судів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2011. № 2. С. 590–595.; Boyko V. Administrative and legal support of local courts. The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences. Kyiv, 2016. 198 p.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України (стаття 1)<sup>1</sup>.

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» (стаття 6)<sup>2</sup>.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України. Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим – також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

<sup>2</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень (стаття 7)<sup>1</sup>.

Відповідно до вищезазначеного головним законом, що регулює адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні, є Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Правові відносини у сфері діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні також регулюють такі нормативно-правові акти: Закон України «Про державну службу»; Указ Президента України від 05.11.1996 року № 1035 «Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями»; Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 року № 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації»; Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 року № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій»; Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 року № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади»; Регламент районної державної адміністрації, затверджений розпорядженням голови районної державної адміністрації від 02.07.2018 року № 392; Положення про апарат районної державної адміністрації та його структурні підрозділи, затверджене розпорядженням голови районної державної адміністрації від 02.02.2018 р. № 71<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

<sup>2</sup> Білозерська районна державна адміністрація: сайт. URL: <http://bilozerkarda.gov.ua/organizatsiyni-dani/osnovni-zavdannya-ta-normativno-pravovi-zasadi/normativno-pravovi-zasadi-diyalnosti/>

Таким чином, усі вказані нормативно-правові акти безпосередньо беруть участь в адміністративно-правовому регулюванні адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій України.

У статті 2 Закону «Про місцеві державні адміністрації» вказано основні їх завдання. Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. Стаття 3 регламентує принципи діяльності місцевих державних адміністрацій. Зокрема, місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів<sup>1</sup>.

Стаття 4 визначає статус та атрибути 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. Місцеві державні адміністрації знаходяться відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі. На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички з зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу. На

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації, піднімається Державний Прапор України. Зразки печаток і відповідних табличок місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України. Склад і структуру місцевих державних адміністрацій, зазначено в статті 5. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України<sup>1</sup>.

Про нормативну діяльність в місцевих державних адміністраціях зазначено в статті 6. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших 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. Стаття 7 визначає правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій. Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим - також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень<sup>1</sup>.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» – це чітко систематизований нормативно-правовий акт, який регулює публічну адміністративно-правову діяльність місцевих державних адміністрацій України та їх взаємодію з іншими органами публічної влади.

Відповідно до вище проаналізованої інформації основним Законом нашої держави, який регулює адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій, є Закон «Про місцеві державні адміністрації», в якому систематизовано та закріплено основні норми організаційно-правових засад їхньої діяльності. Ми вважаємо, що цей Закон цілком правильно сформовано та систематизовано.

Також до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення таких питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати<sup>2</sup>.

Щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади відповідно до статті 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.; Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.

<sup>2</sup> Основні завдання та нормативно – правові засади діяльності РДА. *Сколівська районна державна адміністрація*: сайт. URL: <https://skole-rda.gov.ua/osnovni-zavdannya-ta-normativno-%E2%80%93-pravovi-zasadi-diyalnosti-rda-16-48-55-20-03-2018/>

акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Дія актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, або окремих положень цих актів зупиняється у разі невиконання або не оскарження у встановленому законом порядку рішень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики. Розпорядження голови обласної державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, або в судовому порядку. Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади<sup>1</sup>.

Відповідно до вищезазначеного кожен громадянин нашої держави може оскаржити адміністративно-правову діяльність місцевих державних адміністрацій.

О. Мартинова у своїй науковій роботі стверджує, що одним із важливих напрямків систематизації норм адміністративного права є їх кодифікація. Завдяки кодифікації з'являються нові комплексні акти (кодекси, статuti, положення) і водночас перестають існувати норми, що діяли до цього.

---

<sup>1</sup> Основні завдання та нормативно – правові засади діяльності РДА. *Сколівська районна державна адміністрація*: сайт. URL: <https://skole-rda.gov.ua/osnovni-zavdannya-ta-normativno-%E2%80%93-pravovi-zasadi-diyalnosti-rda-16-48-55-20-03-2018/>

Кодифікація має офіційний характер, тому її здійснюють державні органи, наділені відповідною компетенцією. В Україні було проведено роботу з кодифікації адміністративно-правових актів, наслідком чого стало прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення, який з численними доповненнями та поправками діє дотепер<sup>1</sup>.

Зокрема, в Кодексі України «Про адміністративні правопорушення» регламентована стаття 5 визначає повноваження місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність. Сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 вказаного Кодексу. Сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено статтями 152, 159 і 182 зазначеного Кодексу<sup>2</sup>.

Таким чином, адміністративна відповідальність безпосередньо має місце в публічно-правовій діяльності посадових осіб сільських, селищних, міських та обласних рад.

Крім того, слід зазначити й про нормотворчий процес місцевих державних адміністрацій, який сьогодні врегульовано в загальних рисах. Зокрема, Є. Гетьман вважає, що основними стадіями нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій щодо створення розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій є такі: 1) розробка проекту розпорядження головним розробником, яким може бути для всіх місцевих державних адміністрацій структурні підрозділи держадміністрації, інші органи виконавчої

---

<sup>1</sup> Мартинова О. М. Нормативно-правове забезпечення діяльності суддів місцевих загальних судів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2011. № 2. С. 590–595.

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: прийнятий 07 груд. 1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

влади, а для обласних держадміністрацій, ще й райдержадміністрації; 2) погодження проекту розпорядження із заінтересованими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації та іншими органами виконавчої влади, які на сьогодні визначаються головним розробником; 3) факультативна стадія, яка полягає в публічному обговоренні із громадськістю актів, які визначені такими, що підлягають обговоренню; 4) опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої державної адміністрації, після якої при відсутності зауважень проект передається голові місцевої державної адміністрації на підпис. Таким чином, нормотворчий процес місцевих органів виконавчої влади, а саме місцевих державних адміністрацій як виду місцевих органів виконавчої влади, відрізняється від нормотворчого процесу взагалі наявністю додаткової стадії – остаточне опрацювання проекту розпорядження голови держадміністрації в апараті держадміністрації<sup>1</sup>.

Через поверхневий підхід до цього питання у зазначеній сфері залишається досить багато проблемних питань, які лише поверхнево відображаються в типовому регламенті місцевої державної адміністрації, залишаючись у формі декларованої норми, яка по суті не вирішує питання, а лише викликає безліч проблем, пов'язаних із їх реалізацією. Перш за все, це стосується питання строків у нормотворчому процесі взагалі та нормотворчому процесі місцевих органів виконавчої влади зокрема. Для усунення даної проблеми запропоновано максимально конкретно регламентувати строки нормотворчого процесу органів виконавчої влади в Україні на всіх його стадіях в залежності від виду нормативно-правового акта, який приймається. Встановлення граничних строків створення нормативно-правових актів органами виконавчої влади має спростити та вдосконалити діяльність цих органів з планування нормотворчої діяльності й відповідного виконання запланованих заходів; перешкоджатиме зволіканню та гальмуванню в процесі

---

<sup>1</sup> Гетьман Є. Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій: проблемні питання та шляхи вдосконалення. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2015\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_22).

реалізації органами виконавчої влади нормотворчої діяльності та відповідно сприятиме своєчасному та оперативному регулюванню суспільних відносин та, як наслідок, захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб<sup>1</sup>.

За Д. Кроленком, дія нормативних актів відбувається згідно зі встановленою процедурою шляхом затвердження одноособово, простою або кваліфікованою більшістю голосів. Після затвердження кожен нормативний акт повинен бути підписаний уповноваженою особою, зареєстрований і оприлюднений у виданні того органу, який його прийняв. Опублікування нормативного акта є важливою стадією процесу нормотворчості. Проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є проектами регуляторних актів, підлягають погодженню з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики в порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». 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. Визначені в цій статті акти місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковому оприлюдненню в порядку, установленому Законом України «Про доступ до публічної інформації». Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону

---

<sup>1</sup> Гетьман Є. Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій: проблемні питання та шляхи вдосконалення. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2015\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_22).

є регуляторними актами, оприлюднюються у порядку, встановленому статтею 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Ухвалені нормативні акти можуть бути доповнені або змінені на сесії відповідної ради. Також нормативний акт або інший документ, ухвалений органами місцевої влади, може бути припиненим або скасованим за рішенням суду у судовому порядку відповідно до закону<sup>1</sup>.

Таким чином, нормативно-правова діяльність місцевих державних адміністрацій – це прийняття на місцевому рівні правових актів, що регулюють суспільно-правові відносини на конкретній адміністративній території.

Ознаки нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу місцевої державної адміністрації в Україні: регулює відносини у сфері діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні; дані норми забезпечуються та охороняються державою; мають загальнообов'язковий імперативний характер – закріплені на законодавчому рівні держави; є обов'язковими для виконання.

Нормативно-правове регулювання у сфері діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні призначене для врегулювання суспільно важливих державновладних повноважень посадових осіб вказаного органу, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку конкретної територіальної громади та реалізації державної політики в зазначеній сфері з дотриманням прав, свобод і законних інтересів громадян на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Отже, з урахуванням теорії адміністративного права, думок вчених, поняття та ознак нормативно-правових актів, які регламентують тему адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні, можна дійти висновку, що під цим поняттям розуміється сукупність нормативно-правових актів, що були прийняті уповноваженими на це

---

<sup>1</sup> Кроленко Д. Ю. Нормотворча діяльність органів місцевої влади. *Європейські перспективи*. 2015. № 2. С. 49–51. URL: [http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/894/normotvorcha\\_diyal\\_nist\\_organiv\\_miscevoy.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/894/normotvorcha_diyal_nist_organiv_miscevoy.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

суб'єктами нормотворчості у визначеній формі та за встановленою процедурою для забезпечення виконання завдань, делегованих їм вищими органами державної влади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

### **1.3. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні**

Оскільки українська правова спільнота рухається в напрямку стандартизації публічного адміністрування до норм Європейського Союзу, виявлення природи принципів діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні є головним пріоритетом на даному етапі розвитку цієї сфери.

Загальні принципи права безпосередньо пов'язані з розвитком будь-якої правової системи, тому діяльність виконавчої гілки влади також регулюється окремими специфічними саме для цієї сфери принципами. Досліджувана автором сфера не є виключенням з цього правила і також потребує встановлення чіткого вектору розвитку.

Крім того, принципи права встановлюються не тільки для утвердження сталих керівних ідей, але й визначають нові шляхи та закономірності розвитку. За допомогою принципів суспільство визначає найважливіші сучасні потреби.

Наразі принципи діяльності місцевих державних адміністрацій визначені в багатьох державних нормативно-правових актах, однак мають свою специфіку, яку необхідно досліджувати окремо. Тому розробка нових теоретичних положень в обов'язковому порядку потребує встановлення фундаментальних принципів, на яких буде базуватися майбутня адміністративно-правова конструкція.

Отже, сукупне вирішення проблем, що виникають у сфері визначення фундаментальних принципів діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні, є вкрай необхідним етапом становлення вітчизняної державності.

Принцип (від лат. *principium* – «основа, начало») – це першооснова, керована ідея, основне правило поведінки. У суб'єктивному розумінні

«принцип» означає основне припущення, передумову, в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснову. Тлумачний словник української мови дає такі визначення слова «принцип»: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і таке інше; засада, основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці<sup>1</sup>. Тлумачний словник української мови трактує поняття принцип так: це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці<sup>2</sup>.

В. Галуцько доводить, що принципи державного управління – це об'єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відбиттям законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, закріплених в Основному Законі, в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління і визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління<sup>3</sup>.

Також до характерних рис принципів адміністративного права автор відносить такі положення: 1) вони формуються з метою забезпечення прав і

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. 592 с.; Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. Київ : Аконт, 2008. Т. 3. П – Я. С. 927.; Serdyuk E. Principles of administrative and legal support of voting rights of citizens of Ukraine. *Information and law*. 2014. № 2. S. 72–78.

<sup>2</sup> Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. Київ : Аконт, 2008. Т. 3. П – Я. С. 927.; Serdyuk E. Principles of administrative and legal support of voting rights of citizens of Ukraine. *Information and law*. 2014. № 2. S. 72–78.

<sup>3</sup> Адміністративне право України : навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Коросед та ін.; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. С. 39–40.; Serdyuk E. Principles of administrative and legal support of voting rights of citizens of Ukraine. *Information and law*. 2014. № 2. S. 72–78.

свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організовується діяльність суб'єктів адміністративного права; 3) принципи адміністративного права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, але які є реально досяжними<sup>1</sup>.

Таким чином, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій відрізняються своїми специфічними особливостями та не схожі на інші принципи суб'єктів публічного управління.

На думку В. Семенова, принципи права – це керівні вимоги, що сприяють розумінню правової системи загалом. Через принципи права розкриваються риси та особливості права, його сутність. Принципи права мають нормативний характер, тобто мають регулювати, направляти поведінку людей, діяльність установ та організацій. Їх регулювальний вплив виявляється через визначений комплекс юридичних норм, разом з якими вони діють. Принципи права мають важливе значення в практичній діяльності. Точна їх реалізація сприяє правильному застосуванню правових норм при вирішенні юридичних справ<sup>2</sup>.

Ознаки принципів права: вони є концентрованим виразом сутнісних рис та цінностей, що притаманні певній системі прав; мають найбільш загальний характер; визначають змістовний характер системи права та її системних підрозділів, а також напрямки їх подальшого розвитку; мають пріоритет над нормами права; порівняно з правовими нормами, відрізняються більшою стійкістю. Іншими словами, вони залишаються незмінними протягом тривалого часу; виступають як загальне мірило поведінки, не вказуючи права та обов'язки; зазвичай фіксуються в зовнішніх формах (джерелах) права

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України: у 2 т. / В. В. Галуцько, М. П. Пихтін, С. В. Діденко та ін. Херсон : ХМД, 2011. Т. 1. Загальне адміністративне право. С. 62–68.

<sup>2</sup> Семенов В. И. Теория государства и права. Вопросы и ответы: учеб. пособ. М.: Юрлитинформ, 2002. С. 198–199.

(можуть застосовуватися і як неписані); важливою формою їхнього виявлення виступає судова практика<sup>1</sup>.

Принципи адміністративного права однаковою мірою характеризують сутність і зміст як самої галузі права, так і тих суспільних відносин, що є предметом регулювання цієї галузі. Цілком слушна думка деяких дослідників про те, що вивчення принципів адміністративного права дає відповідь на питання, що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини; що є постійним супутником цих відносин; без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права. Основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію та реальне функціонування виконавчої влади й управління<sup>2</sup>.

Таким чином, принципи – це основоположні ідеї засадничого характеру які ставляться до учасників суспільно-правових відносин для їх фундаментації на законодавчому рівні в інтересах окремого громадянського суспільства.

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них належать: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) принцип верховенства права та правового закону; 3) принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом; 4) принцип демократизму; 5) принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління; 6) принцип

---

<sup>1</sup> Принципи права. Вікіпедія. *Вільна енциклопедія*: сайт. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B8\\_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B8_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0)

<sup>2</sup> Адміністративне право. Тема 3. Суб'єкти адміністративного права : конспект лекції. URL: <https://dl.sumdu.edu.ua/drafts/2679/532791/index.html?1533227362>; Поняття та класифікація принципів адміністративного права. Студопедія: сайт. 2018. URL: <https://studopedia.org/1-131786.html>

гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління<sup>1</sup>.

Відповідно до загальної теорії держави та права принципи права – це об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висуваються до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, це своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку. Тобто, принципи є підставою права, вони містяться у його змісті, виступають як орієнтири у формуванні права, відбивають сутність права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Тому принципи права можна назвати стрижнем правової матерії<sup>2</sup>.

Класифікаційно принципи поділяються на:

1) загальнолюдські (цивілізаційні) принципи права – загальноприйняті норми-ідеї (основні засади), що зумовлені досягнутим рівнем розвитку людства, утілюють цивілізаційні правові здобутки протягом історії та закріплені в міжнародних правових документах всесвітнього значення;

2) принципи національної системи права, які мають відмітні ознаки в різних правових системах, є конкретно історичними, визначаються правовими традиціями, рівнем розвитку демократії, залежать від потреб та інтересів суб'єктів їх тлумачення, за сферою дії поділяються на загальногалузеві, міжгалузеві, галузеві, підгалузеві й інституційні<sup>3</sup>.

Щодо цього загальноприйняті принципи прописані теорією держави та права – це фундаментальні відправні начала, за допомогою яких будуються та

---

<sup>1</sup> Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. ; АН УРСР ; Ін-т мовознавства імені О. О. Потебні. Київ : Наук. думка, 1976. Т. 7. Поїхати- Приробляти. 723 с.; Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 592 с.

<sup>2</sup> Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко и др.; за ред. Ю. П. Битяк. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

<sup>3</sup> Яценко И. С. Конституционное право РФ : учебник. М. : Бератор-Пресс, 2003. 496 с.

формується норми права, а також правові відносини будь-якої сфери публічного регулювання.

Звертаючись до системи принципів адміністративного права України та їх характеристики, в сучасних умовах йдеться, по-перше, про внутрішні закономірності самого права як певного формально-змістовного юридичного явища, а по-друге – про зовнішні вимоги, що висуваються до організації та функціонування адміністративного права, без чого неможливе формування останнього. Обидві групи принципів (назвемо їх внутрішні та зовнішні) – це не якісь особливі, незалежні одна від одної категорії, а лише різні аспекти відтворення виконавчої діяльності держави, пов'язані з різними критеріями підходу до наукового аналізу. Незважаючи на умовність, такий диференційований підхід до аналізу видів і змісту принципів адміністративного права дозволяє, напевно, повніше й адекватніше їх дослідити та проаналізувати. Внутрішні принципи формування та функціонування адміністративного права України в сучасний період спрямовано на формування соціально справедливого адміністративного права, ефективного врегулювання виконавчої діяльності держави, вивчення й усунення характерних для нього суперечностей. Узагальнення наявного теоретичного матеріалу, дослідження змісту чинного адміністративного законодавства України та практики його застосування дозволяють віднести до внутрішніх такі принципи: відповідність адміністративного права положенням Конституції України; верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми; наявність власного підґрунтя формування й розвитку; спеціалізація; відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна<sup>1</sup>.

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні та спеціальні галузеві. Загальні принципи мають фундаментальне

---

<sup>1</sup> Яценко И. С. Конституционное право РФ: учебник. М.: Бератор-Пресс, 2003. 496 с.

значення для всієї галузі адміністративного права. Вони виявляються й деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які в свою чергу поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо)<sup>1</sup>.

Відповідно до цього загальні та спеціальні принципи правового регулювання в повному обсязі притаманні й діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» визначено основні принципи, якими керуються місцеві державні адміністрації. Місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів<sup>2</sup>.

Щодо першого принципу, Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який виявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22). Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (в даному випадку – конституційно-правового або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Зокрема, стаття 55 Конституції України надає кожному право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатись за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 592 с.; Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. ; АН УРСР ; Ін-т мовознавства імені О. О. Потебні. Київ : Наук. думка, 1976. Т. 7. Поїхати- Приробляти. 723 с.

<sup>2</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, а стаття 152 Конституції України зобов'язує державу відшкодовувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Відшкодовується також державою завдана безпідставним осудженням шкода у разі скасування вироку суду як неправосудного (стаття 62 Конституції України)<sup>1</sup>.

Відповідно до вищезазначеного можемо зробити висновок, що принцип відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність означає, перш за все, юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків, передбачених законодавством посадовими особами місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України<sup>2</sup>. Таке розуміння права не дає підстав для

---

<sup>1</sup> Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави. *Адвокат консалтинг: газета он-лайн: сайт.* URL: <http://advocat-cons.info/index.php?newsid=14735#.Xo8kctMzZQI>; Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к.96-ВР. *Офіційний вісник України.* 2010. № 72/1. Ст. 2598.

<sup>2</sup> Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к.96-ВР. *Офіційний вісник України.* 2010. № 72/1. Ст. 2598.; Верховенство права. *Конституційний Суд України: сайт.* URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava>.

його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. Верховенство права, будучи одним з основних принципів демократичного суспільства, передбачає судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу. Конституційний Суд України вважає, що встановлення законодавцем недиференційованого покарання та неможливість його зниження не дозволяє застосовувати покарання до осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості, з урахуванням ступеня тяжкості вчиненого злочину, розміру заподіяних збитків, форми вини і мотивів злочину, майнового стану підсудного та інших істотних обставин, що є порушенням принципу справедливості покарання, його індивідуалізації та домірності<sup>1</sup>.

Принцип верховенства права є фундаментальними принципом діяльності місцевих державних адміністрацій, оскільки цей орган публічної влади діє виключно в межах закону від імені українського народу, а у випадку порушення законодавства посадовими особами цього державного органу будь-який громадянин нашої держави може звернутися до суду для відновлення своїх законних прав, свобод та інтересів.

Законність – це комплексне політико-правове явище, яке відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави. У широкому соціально-політичному розумінні законність – це режим суспільно-політичного життя. Зміст законності: 1) невіддільність від загальнообов'язкового права; 2) метод державного керівництва суспільством – шляхом прийняття нормативно-правових актів і

---

<sup>1</sup> Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к.96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.; Верховенство права. *Конституційний Суд України*: сайт. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava>.

забезпечення їх реалізації; 3) принцип діяльності держави. Основні ознаки (властивості) законності у правовій державі соціально-демократичної орієнтації: 1) неухильне дотримання і виконання нормативно-правових актів всіма суб'єктами права; 2) верховенство закону щодо всіх інших правових актів; 3) послідовна боротьба з правопорушеннями і невідворотність юридичної відповідальності за їх вчинення. Законність – це режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного виконання всіма суб'єктами права<sup>1</sup>.

Відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 129 Конституції України основною засадою судочинства є законність. Законність прийнято відносити до загальноправових принципів. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України<sup>2</sup>.

Принцип законності місцевих державних адміністрацій виявляється в усіх сферах їхньої діяльності, оскільки загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, повинен дотримуватися кожен суб'єкт, який має публічно-правові відносини з цим органом публічної адміністрації.

Принцип пріоритетності прав людини був визначений у травні 1948 року, коли ініціатори європейської інтеграції провели Конференцію міжнародного комітету рухів за європейську єдність у м. Гаага. В резолюції вказаної Конференції, зокрема, було сказано, що Конгрес вважає, що майбутній союз або федерація має бути відкритим для всіх європейських країн, в яких існує демократичне правління і які зобов'язуються дотримуватись Хартії прав людини, приймає рішення заснувати Комісію для негайного вирішення подвійного завдання – підготовки проекту такої Хартії та визначення

---

<sup>1</sup> Віхров О. П., Віхрова І. О. Теорія держави і права: курс лекцій : навч. посіб. Чернівці : Десна Поліграф, 2015. 303 с.

<sup>2</sup> Курс цивільного процесу: підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Харків : Право, 2011. 1352 с.

стандартів, яким повинна відповідати держава, що прагне називатись демократичною<sup>1</sup>.

Пріоритетом для будь-якої держави має бути дотримання прав і свобод людини. У 1991 р. Україна, ставши незалежно державою, зробила перший крок на шляху до ствердження демократичності, верховенства права. Так, у Конституції України окремий розділ присвячено правам і свободам людини і громадянина. Стаття 21 Конституції України визначає, що всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Згідно зі ст. 22 Основного Закону держави права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. У ч. 3 ст. 22 Конституції України підкреслюється, що за прийняття нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод<sup>2</sup>.

Характеризується принцип трьома головними рисами: кожна влада має обмеження для своєї діяльності; у кожній людини є своя суверенна сфера, в яку ніяка влада не може втручатися; кожна людина може виступити проти держави або іншого індивіда з метою захисту своїх прав. Разом з тим, важливо усвідомлювати, що будучи фундаментальними, права людини не є абсолютними. У ліберальному дискурсі такі обмеження характеризуються висловом «Ваші права закінчуються там, де починаються права інших людей»<sup>3</sup>.

Провідним принципом діяльності органів публічної адміністрації визнається пріоритет прав і свобод людини та громадянина, який полягає у

---

<sup>1</sup> Дейніс Н. Європа : історія / пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. 2-е вид. Київ : Вид. Соломиї Павлычко «Основы», 2001. 1463 с.; Tymoshenko O. European experience of human rights protection in Ukraine. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/16.pdf>.

<sup>2</sup> Кравцов А. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина - провідний принцип діяльності міліції України. *Юридична Україна*. 2010. № 6. С. 27–31. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/1567-prioritet-prav-i-svobod-lyudini-ta-gromadyanina-providnij-princip-diyalnosti-milici-ukrani.html>; Tymoshenko O. European experience of human rights protection in Ukraine. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/16.pdf>.

<sup>3</sup> Реалізація і захист прав людини у Конституції України. *ГУ ДСНС України у Полтавській області* : сайт. URL: <https://pl.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/17028.html>

тому, що людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю для суспільства та є пріоритетними щодо інтересів держави. Посадовці місцевих державних адміністрацій в своїй діяльності зобов'язані визнавати, поважати, дотримуватися та захищати права і свободи людини та громадянина. Виконання органами публічної адміністрації своїх завдань та обов'язків без дотримання вимог принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина може бути підставою для притягнення їх до дисциплінарної відповідальності<sup>1</sup>.

Таким чином, принцип пріоритетності прав людини є одним з елементів прояву демократії в діяльності органів публічної адміністрації, людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю, також це проявляється у наданні громадянам можливості користуватися своїми правами без втручання держави в інакшому випадку захищати їх в судовому порядку.

Діяльність місцевих державних адміністрацій є гласною. Вони інформують органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо благоустрою конкретної територіальної одиниці<sup>2</sup>.

Таким чином, принцип гласності – це загальноприйнята політика, яка проводиться державою для максимально відкритої діяльності органів публічної адміністрації та вільному доступі громадян до інформації.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів буквально означає те, що у своїй діяльності посадові та службові особи органів місцевого самоврядування повинні керуватись не тільки інтересами конкретних територіальних громад, а й враховувати інтереси загальнодержавні

---

<sup>1</sup> Кравцов А. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина-провідний принцип діяльності міліції України. *Юридична Україна*. 2010. № 6. С. 27–31. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/1567-prioritet-prav-i-svobod-lyudini-ta-gromadyanina-providnij-princip-diyalnosti-milici-ukrani.html>

<sup>2</sup> Кравцов А. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина - провідний принцип діяльності міліції України. *Юридична Україна*. 2010. № 6. С. 27–31. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/1567-prioritet-prav-i-svobod-lyudini-ta-gromadyanina-providnij-princip-diyalnosti-milici-ukrani.html>

(національні). Те саме має бути і з боку органів державної влади при вирішенні місцевих проблем<sup>1</sup>.

Статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено систему місцевого самоврядування в Україні, за якою остання охоплює: 1) територіальну громаду; 2) сільську, селищну, міську раду; 3) сільського, селищного, міського голову; 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 6) органи самоорганізації населення<sup>2</sup>.

При цьому чинним законодавством передбачена можливість дещо особливої організації місцевого самоврядування в містах з районним поділом. Так, у ч. 2. ст. 5 Закону України йдеться: «У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету та представляє інтереси конкретної територіальної громади»<sup>3</sup>.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів означає, що органи місцевої державної адміністрації у своїй діяльності повинні враховувати не тільки інтереси власної територіальної одиниці, але й національні інтереси визначені на державному рівні.

Крім того, слід зауважити й про принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій.

Детально цю проблематику розглянув Ю. Глущенко, який вважає, що принцип використання правового досвіду передбачає необхідність вивчення

---

<sup>1</sup> Демків Р. Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 332 с.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

<sup>3</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

правозастосовної практики, що допомагає удосконалювати якість правових актів місцевих державних адміністрацій, підвищувати їх ефективність. Аналіз правозастосовної практики дозволяє перевірити життєздатність тих чи інших положень правових актів. До спеціальних принципів правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій можна віднести: поєднання динамізму та стабільності – означає створення стабільного нормативно-правового акта та одночасно можливість внесення до нього змін та доповнень. Правотворчий акт місцевої державної адміністрації повинен відображати динаміку суспільних відносин та тенденції розвитку території. Принцип оперативності означає своєчасність правотворчої діяльності місцевих держадміністрацій. Правотворчість обумовлена розвитком суспільних відносин, необхідністю регулювання одних суспільних відносин, зміни, доповнень та скасування інших. Якщо розпорядження, що готується, тягне за собою зміни або доповнення до інших розпоряджень, то ці зміни або доповнення включаються до проекту розпорядження, що готується, або подаються окремим актом одночасно з проектом. За наявності розбіжностей щодо проекту розпорядження керівник органу, який вносить проект, повинен забезпечити їх обговорення із заінтересованими органами та організаціями з метою пошуку взаємоприйняттого рішення. У разі потреби зазначається, які розпорядження мають бути визнані такими, що втратили чинність, а до яких повинні бути внесені зміни у зв'язку з прийняттям розробленого проекту розпорядження, а також пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів, необхідних для реалізації проекту розпорядження, що вноситься. Принцип планування та прогнозування дозволяє уникнути хаотичності при здійсненні правотворчої діяльності місцевими державними адміністраціями, досягти несуперечливої та внутрішньо узгодженої, строго ієрархічної системи правових актів. Планування правотворчості означає, перш за все, з'ясування того кола суспільних відносин, котрі необхідно врегулювати на даному етапі розвитку регіону. Плани роботи місцевої державної адміністрації повинні передбачати перелік актуальних питань, пов'язаних з реалізацією заходів соціально-економічного розвитку

території або окремих її адміністративно-територіальних одиниць, функціонуванням галузей господарського комплексу та розв'язанням проблем соціальної сфери, поліпшенням діяльності місцевих органів виконавчої влади, їх взаємодією з органами місцевого самоврядування, що потребують розгляду на засіданнях колегії, нарадах у голови місцевої державної адміністрації та його заступників і вжиття додаткових заходів для їх вирішення<sup>1</sup>.

Принцип професіоналізму означає, що у правотворчому процесі повинні брати участь висококваліфіковані спеціалісти відповідних галузей науки, наукових установ, юристи, які мають відповідні знання та навички створення проектів правових актів. Саме такі спеціалісти апарату місцевих державних адміністрацій повинні розробляти проекти розпоряджень та забезпечувати їх інформаційний супровід, а головне завдання голови держадміністрації визначення ідей та цілей проекту, основного змісту та принципів, вибір оптимального варіанту розпорядження серед підготовлених і його прийняття. Принцип поєднання державних і місцевих інтересів знайшов своє закріплення в ст.3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади загальної компетенції, їх правотворча діяльність розповсюджується на економічне, соціально-культурне та адміністративно-політичне життя регіону. Суспільні правовідносини, які виникають у зазначених сферах, потребують правового регулювання з врахуванням загальнодержавних інтересів, місцевих потреб, так і в поєднанні місцевих та державних вимог. В деяких регіонах України місцеві умови дуже різноманітні та індивідуальні (соціальні потреби населення, розвиток промисловості тощо), інколи навіть унікальні, що всі ці вимоги та потреби не можуть бути враховані при централізованому управлінні. Крім того, господарський розвиток регіонів не однаковий, в деяких областях, містах або районах виникає необхідність прийняття окремого нормативно-правового акту, тоді як в інших – такої необхідності може й не бути. Тому «Типові

---

<sup>1</sup> Hlushchenko Y. Principles of law-making activity of local state administrations. *Law forum*. 2008. № 2. P. 66–72. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08hjnmda.pdf>

положення...», «Типові інструкції...», «Типовий регламент...» тощо, які видаються центральними органами виконавчої влади, потребують певної адаптації до місцевих потреб, звісно, з урахуванням державних вимог. Принцип ефективності та послідовності правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій обумовлює ефективність діяльності самої держадміністрації як місцевого органу виконавчої влади, так і дієвість нормативно-правових актів останньої. Цей принцип проявляється насамперед у кількості, характері та дієвості прийнятих розпоряджень. Дотримання принципу послідовності правотворчої діяльності дозволяє місцевим держадміністраціям розвивати та удосконалювати процес розробки та видання правових актів управління з урахуванням наявного досвіду у відповідній сфері або галузі, надає можливість належним чином оцінити подальший розвиток правотворчого процесу, розробити механізм його удосконалення. Принцип фінансової і матеріальної забезпеченості правотворчого акту є необхідною гарантією реальності актів місцевих державних адміністрацій. Ефективність дії правових актів місцевих держадміністрацій залежить від їх фінансової забезпеченості, наявності економічних гарантій впровадження даних актів у життя, в іншому випадку їх положення залишаються тільки на папері. Проекти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку відповідної території у разі необхідності попередньо обговорюються на засіданнях колегії місцевої державної адміністрації. Фінансово-економічне обґрунтування проекту розпорядження подається у разі, коли його реалізація потребує матеріальних та інших витрат. Наводиться розрахунок необхідних асигнувань на реалізацію розпорядження із зазначенням конкретних витрат і джерел їх покриття. Принцип інформаційно-правового забезпечення правотворчих рішень полягає в необхідності збору інформації про стан правового забезпечення у даній сфері суспільних відносин, перелічуються неврегульовані питання і пропонується механізм їх вирішення. При складанні проекту розпорядження необхідно проводити аналіз чинного законодавства, правозастосовної практики, узагальнити існуючі на регіональному рівні проблеми, звернути увагу на досвід вирішення подібних

проблем в інших областях або районах. Обґрунтованість прийняття будь-якого правотворчого акту місцевими державними адміністраціями і ефективність його дії залежить від максимально повного об'єму інформації по даній проблемі саме на підготовчій стадії правотворчого процесу. Нестабільність правових актів управління, а також їх незначний вплив на суспільні відносини обумовлюється також неповнотою та недостовірністю інформації, яка використовується для прийняття певного акту. Принцип врахування соціальної, історичної або іншої специфіки регіону. Даний принцип правотворчої діяльності обумовлюється врахуванням цілої низки факторів: економіко-територіальний – кліматичні умови, переважання різних галузей господарства в залежності від географічного розташування регіону (промисловість, сільське господарство, видобування корисних копалин, лісове господарство та інше); демографічний – різна чисельність населення регіону, приріст або зменшення чисельності населення, співвідношення міського та сільського населення, працездатного і непрацездатного населення і т. ін.; національно-культурний та релігійний фактор – історія населення регіону, різні культурні цінності, переважання певної релігії, національні звичаї, традиції, правова культура, правосвідомість населення регіону; соціально-політичний фактор – різноманітна діяльність суб'єктів правотворчої ініціативи, лобізм, правові сподівання населення тощо<sup>1</sup>.

Відповідно до вищезазначеної інформації можемо зробити висновок: місцева державна адміністрація обов'язково повинна дотримуватися принципів правотворчої діяльності, оскільки вони спонукають на якісну підготовку правових актів цими державними органами. Також це дозволяє чітко сформулювати нормативно-правовий акт та узгодити регулювання тих чи інших суспільних відносин.

До основних принципів регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації можна віднести: 1) служіння публічної адміністрації

---

<sup>1</sup> Hlushchenko Y. Principles of law-making activity of local state administrations. *Law forum*. 2008. № 2. P. 66–72. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08hjnmda.pdf>

суспільству й людині; 2) обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини; 3) повноту прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері; 4) зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність їх суду; 5) оптимальне доповнення й урівноваження державновладних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування; 6) принципи гласності, відповідальності, самостійності діяльності публічної адміністрації. Ці принципи мають пріоритетне галузеве значення та характеризуються певним змістом<sup>1</sup>.

Слід зауважити і про принципи державних службовців. Відповідно до Закону України «Про державну службу» ця служба здійснюється відповідно до таких принципів: 1) верховенство права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина (відповідно до Конституції) державним службовцем під час виконання завдань і функцій держави; 2) законність – обов'язок державного службовця діяти виключно на підставі, у межах закону; 3) професіоналізм – високий рівень знань про основи професії. Службовець має компетентно, об'єктивно та неупереджено виконувати професійні обов'язки, постійно підвищувати свою професійну компетенцію; 4) патріотизм – вірність і служіння українському народові; 5) цілісність – прихильність державного службовця до захисту громадських інтересів та його відмова від поширеності приватних інтересів при здійсненні наданих повноважень; 6) ефективність – обґрунтоване й ефективне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм і проявів; дискримінація, відсутність необґрунтованих обмежень або невиправданих переваг; 8) політична неупередженість – запобігання впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації власного ставлення до політичних партій та власних політичних поглядів під час виконання

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко и др.; за ред. Ю. П. Битяк. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.; Яценко И. С. Конституционное право РФ : учебник. М.: Бератор-Пресс, 2003. 496 с.

професійних обов'язків; 9) прозорість – вільний доступ до інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; 10) стабільність – призначення державних службовців на невизначений термін, за винятком визначених випадків відповідно до закону, незалежність складу персоналу державної служби від зміни політичного керівництва державних установ<sup>1</sup>.

Таким чином, проаналізувавши всю вищезазначену інформацію щодо принципів діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні, ми можемо зробити такі висновки:

– принцип відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність означає перш за все юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків, передбачених законодавством посадовими особами місцевих державних адміністрацій;

– принцип верховенства права є фундаментальними принципом діяльності місцевих державних адміністрацій, оскільки цей орган публічної влади діє виключно в межах закону від імені українського народу, а у випадку порушення законодавства посадовими особами цього державного органу будь-який громадянин нашої держави може звернутися до суду для відновлення своїх законних прав, свобод та інтересів;

– принцип законності місцевих державних адміністрацій проявляється в усіх сферах їхньої діяльності, оскільки загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, повинен дотримуватися кожен суб'єкт, який має публічно-правові відносини з цим органом публічної адміністрації;

– принцип пріоритетності прав людини є одним з елементів прояву демократії в діяльності органів публічної адміністрації, коли людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю, також це проявляється у наданні громадянам можливості користуватися своїми правами без втручання держави, в інакшому випадку захищати їх в судовому порядку;

---

<sup>1</sup> Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

– принцип гласності – це загальноприйнята політика, яка проводиться державою для максимально відкритої діяльності органів публічної адміністрації та вільному доступі громадян до інформації;

– принцип поєднання місцевих і державних інтересів означає, що органи місцевої державної адміністрації у своїй діяльності повинні враховувати не тільки інтереси власної територіальної одиниці, але й національні інтереси, визначені на державному рівні.

Отже, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні – це комплекс керівних засад, визначених законодавством, обов'язкових для виконання посадовими особами цього органу своїх обов'язків щодо благоустрою території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та задоволення інтересів громадян, що на ній проживають.

## **Висновки до розділу 1**

1. Доведено, що основну сферу діяльності місцевих державних адміністрацій у межах конкретної територіальної одиниці складає забезпечення прав, свобод і законів приватних осіб та публічного інтересу держави і суспільства в цілому. Це здійснюється відповідно до суворого дотримання конституційної норми, що публічна влада має діяти виключно відповідно до порядку, передбаченого Конституцією та законами України, а всі інші їх дії визнаються як протизаконні. У процесі забезпечення публічного інтересу місцеві державні адміністрації створюють умови для успішного розвитку бізнесу, особливо бюджетоутворюючого та малого й середнього. Сприяють соціальному розвитку територіальних громад, а також забезпечують мобілізаційні заходи щодо оборони країни. Це здійснюється на виконання державних і регіональних програм та в тісній взаємодії з органами місцевого самоврядування.

2. Визначено, що адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій – це прописані високі гуманітарні цінності природного права та (або) закріплені на законодавчому рівні адміністративні діяння органів та суб'єктів місцевих адміністрацій, яких вони мають беззастережно дотримуватися, виконуючи певний обсяг публічної роботи, спрямованої на забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу суспільства в цілому. Адміністративні права місцевих державних адміністрацій – це прямо прописані в законодавстві правила дозволеної поведінки для органів і посадових осіб місцевих адміністрацій, поставлених їм адміністративних обов'язків щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави та суспільства в цілому. Дисертант підкреслює, що адміністративні права надаються місцевим державним адміністраціям не з метою виконання якихось повноважень, а виключно для виконання поставлених їм адміністративних обов'язків. Адміністративна відповідальність місцевих державних адміністрацій – це застосування заходів державного примусу щодо посадових осіб місцевих органів державної виконавчої влади у вигляді адміністративних санкцій за невиконання або неналежне виконання своїх адміністративних обов'язків.

3. Узагальнено, що адміністративно-правовий статус місцевих державних організацій має своїм глибинним підґрунтям норми конституційного права. Згідно з ними виконавчу владу в адміністративно-територіальних одиницях України (областях, районах, містах Києві та Севастополі) здійснюють місцеві державні адміністрації. Також у Конституції України розкрито завдання, засади призначення керівників, формування персонального складу та ієрархічну підзвітність місцевих державних адміністрацій у системі державного механізму держави, їх правовий зв'язок з органами місцевого самоврядування.

4. Логічний подальший розвиток проаналізовані конституційні норми знайшли в спеціальному законодавчому акті про місцеві державні адміністрації, інших профільних законах, пов'язаних із державною службою. Найбільший нормативний масив норм права, які уточнюють і деталізують адміністративно-

правовий статус місцевих державних адміністрацій, зосереджено в підзаконних нормативних актах, ухвалених указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та самими місцевими державними адміністраціями в процесі розпорядчої діяльності. Крім того, деяка частина нормативного матеріалу щодо адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій зосереджена в наказах центральних органах виконавчої влади, які пройшли реєстрацію в Міністерстві юстиції України. Останні нормативні акти стосуються певних галузей (сфер) суспільного життя, виконання яких законом покладається на місцеві органи виконавчої влади.

5. Принцип верховенства права є фундаментальними принципом адміністративної діяльності місцевих державних адміністрацій, оскільки органи публічної влади можуть діяти виключно в межах закону від імені українського народу з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян і публічного інтересу держави й суспільства, а у випадку порушення законодавства посадовими особами місцевих державних адміністрацій будь-яка особа може звернутися з позовною заявою до адміністративного суду для відновлення своїх законних прав, свобод та інтересів.

6. Доведено, що принцип відповідальності перед людиною і державою за свою адміністративну діяльність означає, перш за все, юридично закріплену в нормативних актах відповідальність за невиконання чи неналежне виконання адміністративних обов'язків посадовими особами та органами місцевих державних адміністрацій. Принцип законності в адміністративній діяльності місцевих державних адміністрацій виявляється в усіх сферах їхньої діяльності, оскільки загальнообов'язкових правил поведінки, що встановлені або санкціоновані державою, мусять дотримуватися всі суб'єкти владних повноважень, які беруть участь у публічно-правових відносинах. Вони зобов'язані діяти виключно за другим типом правового регулювання, коли їм заборонено робити все крім того, що прямо дозволено законом.

7. Принцип гласності – це загальноприйняті для демократичної правової держави засади, які здійснюються нею для максимально відкритої діяльності

органів і посадових осіб місцевих державних адміністрацій, забезпечення вільного відповідно до визначеної адміністративної процедури доступу фізичних і юридичних осіб до публічної інформації. Принцип поєднання місцевих і державних інтересів означає, що місцеві державні адміністрації у своїй діяльності повинні враховувати не тільки інтереси (права) кожної приватної особи, але й у цілому адміністративно-територіальної одиниці та національні інтереси, визначені на загальнодержавному рівні.

## **РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ**

### **2.1. Юридичні елементи адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні**

Однією з конституційних гілок влади в Україні є виконавча, що очолює центральні, регіональні та місцеві органи. До її відомств входять і місцеві державні адміністрації, які здійснюють свої повноваження в рамках закону та в межах конкретної територіальної одиниці.

Відповідно до цього кожен суб'єкт публічної адміністрації в нашій державі має свій конкретний адміністративно-правовий статус, що складається з певних правових елементів. Зокрема, ці елементи формують структуру адміністративно-правового статусу, який є індивідуальним та містить елементи, які не притаманні іншим учасникам суспільно-правових відносин.

Крім того, в час проведення новітньої адміністративної реформи щодо стандартизації до правових стандартів ЄС правовий статус перебуває в умовах постійних змін і перетворень. Однак, незважаючи на ці обставини, якість надання адміністративних послуг місцевими державними адміністраціями повинна бути незмінною, ефективною та стабільною. Від цих об'єктивно обумовлених чинників залежить якість життя наших громадян в межах конкретної територіальної одиниці. Тим самим проблема надання адміністративних послуг місцевими державними адміністраціями обумовлює ефективність захисту прав, свобод та законних інтересів громадян нашої держави.

Таким чином, тема визначення юридичних елементів адміністративно-правового статусу, зокрема місцевих державних адміністрацій в Україні, є надзвичайно актуальною.

Мета цього підрозділу полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, діючого законодавства виявити та охарактеризувати природу юридичних елементів адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

З метою визначення основних елементів адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій необхідно розглянути такі поняття, як «статус», «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус».

Згідно з тлумачним словником української мови «статус» – це певний стан чого-небудь<sup>1</sup>. Загальна теорія права під правовим статусом особи трактує систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві<sup>2</sup>. А. Малько та Н. Матузов під правовим статусом визначають комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи й суспільства, громадянина й держави, індивіда й колективу, а також інші соціальні зв'язки<sup>3</sup>. І. Яценко пропонує розглядати правовий статус як упорядковану сукупність взаємодіючих елементів, які характеризуються цілісністю та єдністю. Відправним елементом цієї системи є юридична норма як загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлене державою та забезпечується примусовою силою<sup>4</sup>.

В. Корельський стверджує, що правовий статус як багатоаспектна категорія, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі

---

<sup>1</sup> Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2008. Т. 3. П – Я. С. 835.

<sup>2</sup> Скаун О. А. Теорія держави і права : підручник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Правова єдність; Алерта, 2014. С. 400.

<sup>3</sup> Малько А. В., Матузов Н. И. Теория государства и права: курс лекций. М.: Юристъ, 1996. С. 247.

<sup>4</sup> Яценко И. С. Конституционное право РФ : учебник. М.: Бератор-Пресс, 2003. С. 198.

багатоманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правом, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх удосконалення<sup>1</sup>. Правовий статус особи М. Баймуратов окреслює як сукупність або систему суб'єктивних прав, свобод і обов'язків, які належать конкретній особі і закріплені в чинній системі права<sup>2</sup>. М. Бояринцева визначає, що правовий статус – це соціально допустимі та необхідні можливості особи не просто як індивіда, а як громадянина держави, оскільки вони гарантовані авторитетом держави. Зміст правового статусу загалом визначає щодо інших осіб, колективів, держави, природи, рамки його активної та пасивної життєдіяльності<sup>3</sup>.

Дійсно, слід погодитися з думками авторів та зазначити, що адміністративно-правовий статус – це окрема сфера правового визначення суб'єктів публічної адміністрації, що характеризується суб'єктивними правами та обов'язками. Крім того, Н. Армаш характеризує адміністративно-правовий статус посади керівника органу виконавчої влади як визначення, зміст якого завжди полягає в сукупності нормативно визначених прав та обов'язків, характеризується специфічним обов'язком нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень і становищем посади керівника в системі управління<sup>4</sup>.

Таким чином, відповідно до аналізу викладених положень учених-адміністративістів слід зазначити, що адміністративно-правовий статус

---

<sup>1</sup> Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М.: НОРМА-ИНФРА, 2002. 549 с.

<sup>2</sup> Баймуратов М. О. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами. *Вісник Центральної виборчої комісії*. Київ, 2006. № 1. С. 90.

<sup>3</sup> Бояринцева М. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. С. 179.

<sup>4</sup> Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 18 с.

місцевих державних адміністрацій в Україні – це правовий засіб, який включає в себе закріплені на законодавчому рівні права та обов'язки (компетенцію), а також інші додаткові складові, що визначають місце державних адміністрацій у системі органів публічного адміністрування.

Існують різні сфери правового регулювання, і тому різні вчені по-різному визначають кількість юридичних елементів у системі того чи іншого органу публічної адміністрації.

Наприклад, М. Добкін визначає наявність певних застережень і висловлює власні погляди стосовно вузького підходу (лише права та обов'язки) до виокремлення елементів адміністративно-правового статусу, а також щодо передумов виникнення адміністративно-правового статусу. На його думку, адміністративно-правовий статус є комплексним явищем, яке складається з декількох складників, які ґрунтуються на правах та обов'язках. Але виділяти лише два компоненти структури адміністративно-правового статусу (права й обов'язки) є неправильним, тому що наявність лише прав та обов'язків не розкриває повністю зміст адміністративно-правового статусу суб'єкта права, який ще й несе відповідальність перед суспільством і державою. Крім того, для здійснення ним своїх законних прав йому надаються державою певні гарантії. Найбільш правильним і повним буде виділення як елементів адміністративно-правового статусу прав, обов'язків, гарантій і відповідальності суб'єктів права. Передумовою виникнення адміністративно-правового статусу є наявність адміністративної правосуб'єктності, яка свідчить про те, що орган влади є суб'єктом адміністративного права. Адміністративна правосуб'єктність розуміється як здатність мати й здійснювати суб'єктивні права й обов'язки<sup>1</sup>.

Слід погодитися з автором, що виділяти в елементах адміністративно-правового статусу лише права та обов'язки неправильно, однак їх ми включаємо до категорії основних, всі інші – як додаткові.

---

<sup>1</sup> Добкін М. М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. С. 13.

А. Дьомін звертає увагу, розглядаючи адміністративно-правовий статус, на його складові сукупності прав та обов'язків, що визначають юридичне становище особи або органу публічної адміністрації. На його думку, структуру адміністративно-правового статусу утворюють правоздатність, дієздатність, права, обов'язки, громадянство; по-друге, зміст статусу, який охоплює відносини владного характеру та адміністративні правовідносини; по-третє, механізм регулювання статусу включає такі елементи, як принципи правового статусу, гарантії прав, способи їх захисту та реалізації, відповідальність<sup>1</sup>.

Ми розглядаємо та беремо до уваги думки різних авторів, тому думка про те, що правоздатність, дієздатність, компетенція та інші елементи є складовими адміністративно-правового статусу, також має право на існування.

У свою чергу В. Галуцько до складу адміністративно-правового статусу особи відносить такі елементи: публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; правосуб'єктність особи; адміністративна відповідальність; у деяких випадках – дисциплінарну відповідальність посадових осіб публічної адміністрації<sup>2</sup>. Р. Мельник до елементів правового статусу публічного службовця відносить права, обов'язки, підстави та межі відповідальності<sup>3</sup>. Д. Бахрах визначає, що статус державних органів складається з трьох основних інститутів: нормативно-цільового, який визначає норми про мету та завдання діяльності; організаційно-структурного, що відбиває організаційні аспекти діяльності органу; компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості<sup>4</sup>. Д. Цабрій вважає, що правовий статус державних органів характеризується офіційною назвою органу; порядком і способом його утворення; територією діяльності; метою діяльності, завдань і функцій; обсягом

---

<sup>1</sup> Демин А. Субъекты административного права Российской Федерации: учеб. пособ. М.: Книгодел, 2010. С. 11.

<sup>2</sup> Адміністративне право України: навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед та ін.; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грін Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. С. 90.

<sup>3</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

<sup>4</sup> Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: БЕК, 1999. С. 126–131.

і характером владних повноважень; порядком вирішення в органі підвідомчих питань; відповідальністю; джерелами фінансування органу; наявністю або відсутністю прав юридичної особи; правом і обов'язком мати певну внутрішню структуру; правом та обов'язком користуватися державними символами<sup>1</sup>.

М. Костів трактує адміністративну правосуб'єктність як здатність мати права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність) і наявність суб'єктивних прав та обов'язків. Під адміністративною правосуб'єктністю юридичних осіб учений розуміє їх потенційну здатність бути учасниками адміністративних правовідносин, а саме, брати участь у правовідносинах, що виникають у сфері державного управління, шляхом реалізації суб'єктивних прав і несення обов'язків<sup>2</sup>. Аналізуючи суміжну з нами проблематику, І. Діткевич визначила зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності як сукупність адміністративної процесуальної правоздатності, адміністративної процесуальної дієздатності та визначених законом процесуальних прав та обов'язків, а також повноважень суб'єктів процесуальної діяльності. Також вона встановила, що єдиної адміністративної процесуальної правосуб'єктності для всіх учасників адміністративного процесу не існує, оскільки кожному з цих суб'єктів притаманний комплекс чітко визначених процесуальних прав та обов'язків<sup>3</sup>.

Тобто правоздатність дозволяє реалізувати власні юридичні права та обов'язки, наділені державою. Зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності для кожного суб'єкта права визначається окремо.

---

<sup>1</sup> Цабрия Д. Д. Статус органа управления. *Советское государство и право*. 1978. № 2. С. 126–131.

<sup>2</sup> Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. С. 18.

<sup>3</sup> Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. С. 17.

Крім того, необхідно розрізняти загальну та спеціальну правосуб'єктність. Загальна правосуб'єктність – наявність у суб'єкта типових прав, обов'язків та можливості їх використання та виконання, незалежно від зовнішніх чинників. Обсяг загальної правосуб'єктності однаковий в межах таких категорій суб'єктів, як фізичні та юридичні особи. Спеціальна правосуб'єктність – наявність у суб'єкта специфічних прав, обов'язків та можливості їх використання та виконання залежно від ряду зовнішніх чинників. Обсяг спеціальної правосуб'єктності не є однаковим або сталим: він залежить від волі суб'єкта, його виду, характеристик тощо<sup>1</sup>.

Загальна та спеціальна правосуб'єктність у свою чергу мають такі елементи: правоздатність та дієздатність. Правоздатність – це здатність мати суб'єктивні права та обов'язки, передбачені нормами адміністративного права. Суб'єктивні права в сфері державного управління – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливого (дозволеного) поведіння в правовідносинах, що забезпечена кореспондуючим зобов'язанням іншого суб'єкта правовідносин. Суб'єктивні юридичні обов'язки нерозривно пов'язані з правами і не можуть існувати відокремлено одне від одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване окремо від виконання обов'язку іншим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування обов'язків поза правами і, навпаки, прав поза обов'язками позбавлено будь-якого сенсу. Виникати правоздатність може з моменту народження (право на медичну допомогу, тощо) або ж з появою певних чинників (право обирати та бути обраним до органів державного управління), виникнення яких залежить від статі, віку, громадянства, стану здоров'я і навіть від віросповідання. Правоздатність суб'єктів не є однаковою і

---

<sup>1</sup> Адміністративне право. Тема 3. Суб'єкти адміністративного права: конспект лекції.  
URL: <https://dl.sumdu.edu.ua/drafts/2679/532791/index.html?1533227362>

залежить від виду правосуб'єктності (загальна чи спеціальна) та наявності особливостей суб'єктів в межах одного виду правосуб'єктності<sup>1</sup>.

Адміністративна дієздатність – це здатність своїми діями (або бездіяльністю) набувати та реалізовувати права, створювати для себе або інших суб'єктів обов'язки і їх виконувати. Момент виникнення дієздатності залежить від виду правосуб'єктності: при загальній правосуб'єктності дієздатність переважно виникає в повному обсязі з досягненням повноліття у фізичних осіб і з моменту внесення до Державного реєстру – у юридичних осіб. У той же час адміністративна дієздатність залежно від особливостей адміністративно-правових відносин може частково виникати й незалежно від вказаних обставин<sup>2</sup>.

Правосуб'єктність місцевих державних адміністрацій поділяється на загальну та спеціальну правосуб'єктність. Відповідно до цього загальна – це всі загальні права юридичної особи, а спеціальна – специфічні, притаманні лише даному органу державної влади права та обов'язки.

Відповідно до вищезазначеного до юридичних елементів адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій, на думку автора, слід віднести: адміністративну правосуб'єктність; завдання; компетенцію (адміністративні права та обов'язки); та адміністративну відповідальність посадових осіб місцевої державної адміністрації.

Т. Коломієць вважає, що під адміністративною правосуб'єктністю необхідно розуміти потенційну здатність суб'єкта мати права та обов'язки (адміністративна правоздатність) у сфері державного управління та реалізовувати їх у зазначеній сфері (адміністративна дієздатність)<sup>3</sup>. М. Костів трактує адміністративну правосуб'єктність як здатність мати права й обов'язки

---

<sup>1</sup> Адміністративне право. Тема 3. Суб'єкти адміністративного права: конспект лекції. URL: <https://dl.sumdu.edu.ua/drafts/2679/532791/index.html?1533227362>

<sup>2</sup> Адміністративне право. Тема 3. Суб'єкти адміністративного права: конспект лекції. URL: <https://dl.sumdu.edu.ua/drafts/2679/532791/index.html?1533227362>

<sup>3</sup> Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність) і наявність суб'єктивних прав та обов'язків. Під адміністративною правосуб'єктністю юридичних осіб учений розуміє їх потенційну здатність бути учасниками адміністративних правовідносин, а саме, брати участь у правовідносинах, що виникають у сфері державного управління, шляхом реалізації суб'єктивних прав і несення обов'язків<sup>1</sup>.

Відповідно до вищезазначеного адміністративна правосуб'єктність місцевих державних адміністрацій в Україні – це суб'єктивна спроможність місцевих державних адміністрацій мати та реалізовувати свої права й обов'язки у сфері виконання виконавчої влади на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці країни, а також можливість нести адміністративну відповідальність за неналежне виконання ними своїх повноважень.

Ще одним юридичним елементом місцевих державних адміністрацій в Україні є компетенція. Відповідно до словника іноземних слів «компетенція» (від лат. *competentia* – «приналежність за правом») – це коло повноважень будь-якого органу або посадової особи та коло питань, в яких ця особистість має знання, досвід<sup>2</sup>.

В. Волик звертає увагу, що компетенція державного службовця – це коло обов'язків, повноважень, відповідальності, що складають правомочність трудової поведінки службовця й закріплені в нормативно-правових актах<sup>3</sup>. Компетенція державного органу (уряду, міністерства, парламенту, органів суду, поліції, прокуратури та ін.) визначено як закріплену законом (або іншим нормативним актом) сукупність владних повноважень (прав і обов'язків),

---

<sup>1</sup> Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. С. 18.; Мандрик С. І. Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 18 с.

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. М. : Рус. яз., 1989. С. 247.

<sup>3</sup> Волик В. С. Наукові підходи до визначення понять «компетенція» та «компетентність» державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 432.

юридичної відповідальності і предмета відання (предмет діяльності, функціональне призначення)<sup>1</sup>.

На думку Н. Армаш, між категоріями «права», «обов'язки» та «компетенція» існує проміжна категорія – повноваження. У науковій літературі можна зустріти ототожнення термінів «права і обов'язки» та «повноваження». На думку вченої, така позиція суттєво звужує роль повноважень до звичайного синоніма «прав та обов'язків». Більш точним розумінням цього терміна, на її погляд, буде розуміння повноважень як категорії, що позначає комплекс прав та обов'язків певної функціональної спрямованості. Така позиція виправдана не тільки з точки зору теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки – оскільки, недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того ж явища, але й з точки зору нормотворчої практики – аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів державної влади, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, які мають орієнтовно такі назви: «Повноваження в галузі бюджету та фінансів», «Повноваження у сфері валютного регулювання», «Повноваження Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами України. Тобто мається на увазі, що в цьому разі повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників – прав та обов'язків – за ознакою їх галузевої належності<sup>2</sup>.

Компетенція органів місцевого самоврядування – це визначені Конституцією та чинним законодавством держави предмети відання, права та обов'язки суб'єктів системи місцевого самоврядування, необхідні для реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній території. У сучасних умовах розповсюдженим явищем стало регулювання компетенції місцевих органів актами глави держави, урядовими постановами, інструкціями міністерств, а у країнах англосаксонської системи права - судовими

---

<sup>1</sup> Скаун О. А. Теорія держави і права: підручник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Правова єдність; Алерта, 2014. С. 406.

<sup>2</sup> Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2005. 18 с.

прецедентами, які у значній мірі конкретизують компетенцію місцевих органів, установлену актами парламенту<sup>1</sup>.

Тобто компетенція характеризується своєрідною сукупністю прав та обов'язків у сфері відання окремого суб'єкта адміністративного права.

Повноваження органів місцевого самоврядування у науковій літературі прийнято класифікувати за однорідністю змісту певних сфер, а саме:

- 1) повноваження у фінансово-економічній сфері передбачають, що місцеві представницькі органи мають право приймати місцевий бюджет, встановлювати місцеві податки і збори у межах, встановлених законом, а також брати участь у формуванні державних фінансово-економічних програм;
- 2) повноваження у сфері охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян передбачають, що місцеві представницькі органи мають право визначати діяльність місцевих поліцейських служб. Як правило, такі повноваження здійснюються спільно з місцевими органами державного управління. Наприклад, у п. 1 ст. 132 Конституції Російської Федерації 1993 р. встановлено, що «органи місцевого самоврядування здійснюють охорону громадського порядку». Крім того, органи місцевого самоврядування мають право встановлювати правила проведення у громадських місцях різноманітних заходів, видавати дозволи на організацію проведення мітингів, зборів або їх заборону тощо;
- 3) повноваження у сфері комунального господарства й охорони навколишнього середовища передбачають, що місцеві представницькі органи мають право регулювати питання місцевого будівництва, розвитку системи місцевого транспорту й установлення порядку регулювання його руху, різних комунальних послуг, санітарного становища населених пунктів, охорони природи, воді, повітря тощо.
- 4) повноваження у соціальній сфері передбачають, що місцеві представницькі органи мають право за рахунок муніципальних доходів надавати соціальну допомогу інвалідам, незаможним і малозабезпеченим громадянам, здійснювати будівництво й утримання будинків

---

<sup>1</sup> Кириченко В. Політичні системи світу: кредитно-модульний курс. Київ: Центр учбової літератури, 2013. 218 с.

для людей похилого віку, будівництво дешевого житла та його продаж на пільгових умовах, підтримувати муніципальні лікарні, школи, бібліотеки, дитячі садки, парки тощо<sup>1</sup>.

Таким чином, адміністративна компетенція місцевих державних адміністрацій в Україні – це сукупність їх адміністративних прав та обов'язків, визначених адміністративним законодавством у сфері здійснення виконавчої влади на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці країни.

До компетенції місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення низки питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати. Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень (Стаття 13)<sup>2</sup>.

Основними елементами адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій є їх адміністративні права й обов'язки. Їх визначено в законодавстві про місцеві державні адміністрації.

Ю. Кириченко вважає, що структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, функції, предмети відання, повноваження, гарантії діяльності та юридичної

---

<sup>1</sup> Кириченко В. Політичні системи світу: кредитно-модульний курс. Київ: Центр учбової літератури, 2013. 218 с.

<sup>2</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

відповідальності. На наш погляд, саме такі елементи структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є достатніми та необхідними для характеристики його змістовної складової. Визначальною рисою названих елементів є врегульованість нормами адміністративного права, їх самостійність (кожний з них має своє власне призначення), відносна стабільність у часі, взаємозв'язок і взаємозалежність один від одного. Під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування будемо розуміти їх правове положення у системі місцевого управління справами місцевого значення, що визначається за допомогою закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети їх створення, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, їх взаємовідносин між собою, а також із членами територіальної громади, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин<sup>1</sup>.

На думку автора, органи місцевого самоврядування мають право: приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території юридичними особами, а також фізичними особами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній адміністративно-територіальній одиниці; видавати нормативно-правові акти, здійснювати дозвільно-реєстраційні, контрольні, правозабезпечувальні та організаційні повноваження; здійснювати інші юридично значущі дії, які на них покладені законотворцем, в інтересах та від імені відповідних територіальних громад. У класичному вигляді склад адміністративно-правового статусу, що поєднує права, обов'язки та відповідальність, більше характерний для фізичних осіб як

---

<sup>1</sup> Кириченко Ю. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 41–47. URL: [http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/6162/Poniattia%20ta%20struktura%20administratyvno%20pravovoho%20statusu\\_%20Kyrychenko%20Yu\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/6162/Poniattia%20ta%20struktura%20administratyvno%20pravovoho%20statusu_%20Kyrychenko%20Yu_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

суб'єктів адміністративного права. Відносно юридичних осіб, у тому числі й органів місцевого самоврядування, їх адміністративно-правовий статус у переважній більшості випадків розкривається за допомогою таких елементів, як функції, завдання, повноваження, гарантії діяльності та юридична відповідальність<sup>1</sup>.

Хотілося б додати, що правова поведінка – це соціальна поведінка особи (дія або бездіяльність) свідомо вольового характеру, яка є врегульованою нормами права і спричиняє юридичні наслідки, а правомірна поведінка – це суспільно корисна правова поведінка особи (дія або бездіяльність), яка відповідає розпорядженням юридичних норм й охороняється державою. Це означає, що юридично закріплена міра можливої (дозволеної) поведінки публічного реєстратора – це суспільно корисна його правова поведінка, яка відповідає розпорядженням юридичних норм і охороняється державою. Ознаками правової поведінки є наступні: 1) вона є суспільно корисною соціальною поведінкою, забезпечує організованість і гармонійність громадського життя, стійкий правопорядок, є найважливішим чинником вирішення завдань і функцій держави й суспільства, задоволення інтересів суб'єктів права; 2) втілена в юридичну форму – відповідає нормам і принципам права; 3) має свідомо вольовий характер, який виражається зовні у вигляді дії або бездіяльності, здійснюється у формах реалізації норм права – додержання, виконання, використання (громадянами), правозастосування (посадовими особами), спричиняє юридичні наслідки – юридичні акти, юридичні вчинки; 4) гарантується, охороняється державою<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кириченко Ю. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 41–47. URL: [http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/6162/Poniattia%20ta%20struktura%20administratyvno%20pravovoho%20statusu\\_%20Kyrychenko%20Yu\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=](http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/6162/Poniattia%20ta%20struktura%20administratyvno%20pravovoho%20statusu_%20Kyrychenko%20Yu_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=)

<sup>2</sup> Суб'єктивне право і суб'єктивний обов'язок як основний юридичний зміст правовідносин. *Ukrreferat*: сайт. URI: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=27922&pg=4>; Матузов Н. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Саратов. ун-т, 1972. 237 с.

Таким чином, місцеві державні адміністрації обов'язково мають реалізовувати суспільно корисну правову поведінку з метою забезпечення якісного громадського життя та задоволення інтересів суспільства.

Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право: 1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених статтею 16 Закону; 2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів; 3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності; 4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку; 5) звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України (ст. 28)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

Адміністративні права місцевих державних адміністрацій – це прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних з різними галузями правового регулювання.

Наступним ключовим елементом адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій є обов'язки. Фактично «обов'язок» можна трактувати як необхідну міру поведінки, проголошену суспільством, при здійсненні якоїсь діяльності. Так, з позиції теоретиків держави і права юридичний обов'язок – це міра необхідної поведінки, що є гарантією реалізації суб'єктами наданих їм прав. Це об'єктивно необхідна та можлива поведінка, що забезпечує реальність можливостей, наданих суспільством і державою окремій особі. У разі позитивного ставлення особи до необхідності виконання покладених на неї обов'язків їх реалізація настає лише за певних умов, що передбачені правовою нормою. Держава в системі обов'язків визначає доцільний, соціально корисний та необхідний варіант поведінки. Нормами реалізації обов'язку є дотримання певних зобов'язань, які мають форму заборон, і виконання активних обов'язків, що існують як зобов'язання<sup>1</sup>.

Юридичний обов'язок установлюється як в інтересах уповноваженого суб'єкта, так і в інтересах держави в цілому, яка є гарантом їхнього здійснення. На відміну від суб'єктивного права, відмовитися від виконання юридичного обов'язку не можна, тому що відмова від виконання або неналежного виконання є підставою для юридичної відповідальності<sup>2</sup>.

До обов'язків місцевих державних адміністрацій, слід віднести: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку,

---

<sup>1</sup> Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 201.

<sup>2</sup> Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права : модульний курс : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2010. С. 107.

програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень (стаття 2)<sup>1</sup>.

Адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій – це закріплені на законодавчому рівні, обов'язкові для виконання правила належної поведінки, спрямовані на виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами завдань, пов'язаних з благоустроєм конкретних територіальних одиниць.

Щодо адміністративної відповідальності як складової адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні, то слід зазначити, що вона передбачена в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» та Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Так, Кодексом України про адміністративні правопорушення визначено, що сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 цього Кодексу. Сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність за статтями 152, 159 і 182 вказаного Кодексу (стаття 5)<sup>2</sup>.

Невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування,

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: прийнятий 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення – тягне за собою накладення штрафу від ста двадцяти п'яти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (стаття 172-9)<sup>1</sup>.

Згідно із ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть матеріальну відповідальність у порядку, передбаченому Законом України "Про державну службу». Судове оскарження рішень місцевих державних адміністрацій, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, актів інших посадових осіб, які призначаються ними, можливе відповідно до закону (статті 49)<sup>2</sup>.

Таким чином, адміністративна відповідальність місцевих державних адміністрацій – це застосування заходів державного примусу щодо посадових осіб місцевих органів державної виконавчої влади у вигляді адміністративних санкцій за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

Усе вищенаведене дає можливість сформулювати такі висновки щодо юридичних елементів адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні:

1) адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні – це правовий засіб, який включає в себе закріплені на законодавчому рівні права та обов'язки (компетенцію), а також інші додаткові складові, що визначають місце місцевих державних адміністрацій, у системі органів публічного адміністрування;

2) до юридичних елементів адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій слід віднести: адміністративну правосуб'єктність; завдання; компетенцію (адміністративні права та обов'язки) та адміністративну відповідальність посадових осіб місцевої державної адміністрації;

---

<sup>1</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: прийнятий 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

<sup>2</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

3) адміністративна правосуб'єктність місцевих державних адміністрацій в Україні – це суб'єктивна спроможність місцевих державних адміністрацій мати та реалізовувати свої права й обов'язки у сфері виконання виконавчої влади на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці країни, а також можливість нести адміністративну відповідальність за неналежне виконання ними своїх повноважень;

4) адміністративна компетенція місцевих державних адміністрацій в Україні – це сукупність їх адміністративних прав та обов'язків, визначених адміністративним законодавством у сфері здійснення виконавчої влади на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці країн;

5) адміністративні права місцевих державних адміністрацій – це прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних із різними галузями правового регулювання;

6) адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій – це закріплені на законодавчому рівні, обов'язкові для виконання правила належної поведінки, спрямовані для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами завдань, пов'язаних із благоустроєм конкретних територіальних одиниць;

7) адміністративна відповідальність місцевих державних адміністрацій – це застосування заходів державного примусу щодо посадових осіб місцевих органів державної виконавчої влади у вигляді адміністративних санкцій за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

Отже, до юридичних елементів адміністративно-правового місцевих державних адміністрацій в Україні слід віднести: адміністративну правосуб'єктність; завдання; компетенцію (адміністративні права та обов'язки) та адміністративну відповідальність посадових осіб місцевої державної адміністрації.

## 2.2. Адміністративні права місцевих державних адміністрацій в Україні

Оскільки характерною рисою адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій є те, що їх посадові обов'язки є первинними, а права вторинними, виникає необхідність їх наукового аналізу, оскільки місцеві державні адміністрації виконують функції держави у сфері благоустрою територіальних одиниць країни та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Адміністративні права кожного суб'єкта адміністративно-правових відносин мають власні характерні ознаки, що не схожі з іншими суб'єктами права. Для того, щоб визначити адміністративні права місцевих державних адміністрацій в Україні та виявити їх характерні ознаки, нам необхідно проаналізувати чинне законодавство в цій сфері та вичленити окремі категорії, що характеризують саме цього суб'єкта права.

Саме ця сфера регулювання правових відносин має важливе значення для кожного громадянина в нашій державі. Інтереси людини, що проживає на певній територіальній одиниці країни, тим чи іншим способом перетинаються з місцевим правовим устроєм держави.

В умовах сьогодення наше суспільство переживає етап болючих перетворень, квінтесенцією яких є впровадження в Україні європейського рівня життя в цілому та правової системи, яка б відповідала правовим стандартам ЄС. На цьому шляху треба подолати багато перешкод, невід'ємною складовою яких є формування нового прошарку чиновників (суб'єктів публічної адміністрації), які будуть служити не відомчим інтересам, а суспільству. Для цього потрібно здійснити низку правових, організаційних, психологічних заходів за пріоритету правових. Вагомим чинником в останньому є інститут адміністративно-

правового статусу, який вимагає переосмислення й оновлення щодо вимог людиноцентристської теорії адміністративного права<sup>1</sup>.

Крім того, права місцевих державних адміністрацій є складовим елементом їх адміністративно-правового статусу. Це об'єктивно зумовлює дослідження цього ключового важливого елементу.

Отже, сукупне вирішення проблем, що виникають у сфері визначення адміністративних прав діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні, є вкрай необхідним етапом становлення вітчизняної державності.

Згідно з академічним тлумачним словником української мови «право» – це система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, зумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися чим-небудь<sup>2</sup>.

Права – це те, чим наділена кожна людина внаслідок того, що вона людина. Усі люди мають рівні права, включаючи людей з інвалідністю. Права людини – це права індивіда та обов'язки держави. Кожна держава несе відповідальність за забезпечення однакового ставлення до всіх людей незалежно від кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших поглядів, національності та соціального походження, майнового статусу, народження й інших ознак. Влада також відповідальна за надання соціального захисту, навчання, роботи, медичних послуг, а також доступу до науки і культури, свободи слова, свободи віросповідання, свободи асоціацій та права на участь у керуванні країною. Людська гідність і рівність – це ключові цінності прав людини<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. 592 с.

<sup>2</sup> Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; АН УРСР; Ін-т мовознавства імені О. О. Потебні. Київ: Наук. думка, 1976. Т. 7. Поїхати- Приробляти. С. 506.

<sup>3</sup> Права – це те, чим наділений кожен, і вони в усіх рівні, включаючи людей з інвалідністю. *Наш День: газета*: сайт. URL: <http://nday.te.ua/prava-tse-te-chym-nadilenyj-kozhen-i-vony-v-usih-rivni-vklyuchayuchy-lyudej-z-invalidnistyu/>

Публічне суб'єктивне право – складне явище, що включає в себе низку таких повноважень: право невідних осіб вимагати від публічної адміністрації здійснення юридичних дій, спрямованих на захист їх прав; право вимагати від іншої сторони виконання обов'язку, тобто право на чужі дії; право ввести в дію апарат примусу держави проти зобов'язальної особи, тобто право на примусове виконання обов'язку; можливість користуватися на основі цього права певними соціальними благами<sup>1</sup>.

Дійсно, слід погодитися з автором, що суб'єктивне право є складним явищем, яке слід розглядати в індивідуальному порядку щодо кожного окремого суб'єкта публічно-правових відносин.

Сучасна теорія держави та права дає розуміння, що поняття «право» вживається у двох основних значеннях – об'єктивному та суб'єктивному. Це дає можливість розглянути правову дійсність у двох аспектах – як систему встановлених чи санкціонованих державою норм і як можливості та повноваження, що належать суб'єктам на основі й у межах цих норм. Теорія держави і права наголошує, що суб'єктивне право – це передбачена нормами права міра можливої поведінки учасника правовідносин. Іншими словами, це міра поведінки, що належить уповноваженій особі для задоволення її інтересів та потреб і забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб<sup>2</sup>.

На думку Р. Мельника, публічний інтерес перебуває в одній площині з такими поняттями, як публічна влада, народовладдя, місцеве самоврядування, вибори, референдум тощо. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства, що відповідно не дозволяє ототожнювати публічний інтерес

---

<sup>1</sup> Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 3. С. 67–71.

<sup>2</sup> Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.; Ведерніков Ю., Папірна А. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 333 с.; Адміністративне право України: навч. посіб. / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короед та ін.; за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с.

з державним інтересом, який є лише одним з елементів першого. У зв'язку з цим слід зазначити, що для стабільного та прогресивного розвитку українського суспільства й держави важливо, щоб ці інтереси були взаємоузгодженими, не містили елементів, які б порушували баланс системи «влада-суспільство». Учений вважає, що варто погодитися з французькими колегами, які наголошують, що кваліфікація певного інтересу як публічного має здійснюватися з урахуванням обставин місця та часу, в історичних межах певної країни, певного політичного режиму та державного управління<sup>1</sup>.

Розглядаючи нашу проблематику, слід звернути увагу на таку категорію, як права людини – це права індивіда та обов'язки держави. Кожна держава несе відповідальність за забезпечення однакового ставлення до всіх людей незалежно від кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших поглядів, національності та соціального походження, майнового статусу, народження та інших ознак. Влада також відповідальна за надання соціального захисту, навчання, роботи, медичних послуг, а також доступу до науки і культури, свободи слова, свободи віросповідання, свободи асоціацій та права на участь у керуванні країною. Людська гідність і рівність – це ключові цінності прав людини<sup>2</sup>.

Однак власні права мають не тільки люди, але й інші суб'єкти публічно-правових відносин, зокрема в нашому випадку – місцеві державні адміністрації. Для визначення прав цих державних органів необхідно визначити їх суб'єктивні права та ознайомитися з їх змістом.

Суб'єктивне право – це гарантована правом і законом міра можливої або дозволеної поведінки особи, яка належить суб'єкту незалежно від того, перебуває він у правових відносинах з іншими суб'єктами чи ні. Саме тому до

---

<sup>1</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. С. 35–38.

<sup>2</sup> Права – це те, чим наділений кожен, і вони в усіх рівні, включаючи людей з інвалідністю. *Наш День: газета* : сайт. URL: <http://nday.te.ua/prava-tse-te-chym-nadilenyj-kozhen-i-vony-v-usih-rivni-vklyuchayuchy-lyudej-z-invalidnistyu/>; Чернишов Д. В. Адміністративно-правові засади пробації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2019. 18 с.

суб'єктивних прав належать фундаментальні демократичні права і свободи. Суб'єктивне право завжди належить уповноваженій особі, яка має певний інтерес – матеріальний, духовний, політичний, сімейний тощо. Для задоволення цього інтересу й існує соціальна цінність надання певних правових можливостей. Можлива поведінка щодо реалізації певного інтересу становить зміст суб'єктивного права і заснована на бажанні уповноваженої особи. Межі бажаної поведінки чітко окреслені нормами позитивного права<sup>1</sup>.

С. Кисельов вважає, що доктринально суб'єктивні права містять такі варіанти можливої поведінки уповноваженого суб'єкта: право здійснювати певні дії, тобто реалізувати свої інтереси; право вимагати певних дій від зобов'язаного суб'єкта; право вимагати відновлення порушеного права, тобто звертатися до компетентних державних органів за захистом суб'єктивного права і примусовим забезпеченням юридичного обов'язку; право користуватися певним соціальним благом. Отже, суб'єктивне право може поставати як правоповедінка, правовимога, праводомагання, правокористування<sup>2</sup>.

М. Горбач у своєму науковому дослідженні зробила такі висновки, щодо адміністративних прав суб'єктів публічної адміністрації: 1) адміністративні права публічного суб'єкта права завжди є публічними – такими, що відображають публічний інтерес; 2) адміністративні права публічного суб'єкта права нерозривно пов'язані з адміністративними обов'язками в цій сфері; 3) публічний суб'єкт права має право: а) вимагати від іншої сторони виконання обов'язку, тобто має право на чужі дії; б) на здійснення адміністративних дій, спрямованих на захист їх прав; в) увести в дію апарат адміністративного примусу проти зобов'язальної особи; 4) у нормативно-правових актах треба чітко прописувати і формально виділяти адміністративні права публічного суб'єкта права, не змішуючи їх з обов'язками чи іншими категоріями юриспруденції – «компетенціями», «повноваженнями» та ін.; 5) серед

---

<sup>1</sup> Загальна теорія держави і права : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. освіти / М. В. Цвік та ін.; ред. М. В. Цвік та ін.; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2002. 432 с.

<sup>2</sup> Право: учеб. для бакалавров / под ред. С. Г. Киселева. М.: Юрайт, 2015. 632 с.

адміністративних прав публічного суб'єкта права можна виділити різні сфери адміністративних прав, зокрема адміністративно-економічні, адміністративно-соціальні, адміністративно-громадянські, адміністративно-культурні, адміністративно-екологічні тощо. Згідно із цим, адміністративні права публічного суб'єкта права – це прописана адміністративним законодавством міра дозволеної поведінки суб'єкта публічної адміністрації в різних сферах суспільного життя щодо виконання поставлених обов'язків стосовно забезпечення прав, свобод і законних інтересів невіддільних фізичних і юридичних осіб та публічного інтересу держави й суспільства в цілому<sup>1</sup>.

Таким чином, адміністративні права місцевих державних адміністрацій слід віднести до категорії прав суб'єктивного характеру.

Теорія держави і права трактує суб'єктивне право як гарантовану правом і законом міру можливої або дозволеної поведінки особи, яка належить суб'єкту незалежно від того, перебуває він у правових відносинах з іншими суб'єктами чи ні<sup>2</sup>; це передбачена нормами права міра можливої поведінки учасника правовідносин. Іншими словами, це міра поведінки, що належить уповноваженій особі для задоволення її інтересів та потреб і яка забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб<sup>3</sup>.

Отже, права місцевих державних адміністрацій – це прописані адміністративними нормами суб'єктивні правила дозволеної поведінки, призначені для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних з різними галузями правового регулювання. Тобто мова йде про правомірну поведінку місцевих

---

<sup>1</sup> Горбач М. І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2017. 201 с.; Горбач М. І. Адміністративні права публічного суб'єкта права як елемент адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2016. Вип. 6–2. Т. 1. С. 88–92.

<sup>2</sup> Скакун О. А. Теорія держави і права: підручник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Правова єдність; Алерта, 2014. С. 206.

<sup>3</sup> Ведерніков Ю., Папірна А. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 333 с.

державних адміністрацій у тій чи іншій ситуації під час виконання своїх повноважень.

Оскільки місцеві державні адміністрації відносяться до правової площини державної влади, їхні права характеризуються такими особливостями: 1) можливістю оперативно приймати рішення, оскільки процедури, які використовуються у сфері функціонування державної влади, є значно простішими порівняно з процедурами законотворчості та судочинства, що забезпечує швидкість вирішення завдань, які ставляться перед такою гілкою влади; 2) можливістю користуватися всім обсягом державно-владних повноважень, визначених у законі, зокрема правом застосування прямого примусу; 3) розпорядництвом. Так, виконавча влада не лише виконує закони, прийняті законодавчою владою, а й видає власні – підзаконні нормативні акти (наприклад, постанови Кабінету Міністрів, накази центральних органів виконавчої влади тощо), тобто видає обов'язкові для виконання розпорядження; 4) самостійністю, яка полягає в можливості виконавчої влади самостійно, тобто без погодження із законодавчою та судовою владою, приймати рішення та забезпечувати їх виконання<sup>1</sup>.

Дещо зазначимо про правову поведінку – це соціальна поведінка особи (дія або бездіяльність) свідомо вольового характеру, яка є врегульованою нормами права і спричиняє юридичні наслідки, а правомірна поведінка – це суспільно корисна правова поведінка особи (дія або бездіяльність), яка відповідає розпорядженням юридичних норм й охороняється державою<sup>2</sup>.

Відповідно до цього законодавчо дозволена поведінка органів місцевих державних адміністрацій в Україні – це суспільно корисна правова поведінка, що відповідає законодавчо прописаним нормам та охороняється на державному рівні.

---

<sup>1</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваїте, 2014. С. 22.

<sup>2</sup> Європейський досвід державного управління: курс лекцій / О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. Київ: НАДУ, 2007. 76 с.

Ознаками правомірної поведінки є наступні: 1) вона є суспільно корисною соціальною поведінкою, забезпечує організованість і гармонійність громадського життя, стійкий правопорядок, є найважливішим чинником вирішення завдань і функцій держави й суспільства, задоволення інтересів суб'єктів права; 2) втілена в юридичну форму – відповідає нормам і принципам права; 3) має свідомо вольовий характер, який виражається зовні у вигляді дії або бездіяльності, здійснюється у формах реалізації норм права – додержання, виконання, використання (громадянами), правозастосування (посадовими особами), спричиняє юридичні наслідки – юридичні акти, юридичні вчинки; 4) гарантується, охороняється державою<sup>1</sup>.

Таким чином, органи місцевих державних адміністрацій в Україні зобов'язані реалізовувати загальнодержавну політику, дотримуючись вимог держави та потреб суспільства, що проживає на конкретній територіальній одиниці.

Відповідно до чинного законодавства, зокрема Закону України «Про місцеві державні адміністрації», для реалізації таких повноважень місцеві державні адміністрації мають право: 1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених статтею 16 Закону; 2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів

---

<sup>1</sup> Суб'єктивне право і суб'єктивний обов'язок як основний юридичний зміст правовідносин. *Ukrreferat*: сайт. URL: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=27922&pg=4>.

господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів; 3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності; 4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку; 5) звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України<sup>1</sup>.

Таким чином, законодавець надав органам місцевих державних адміністрацій обмежене коло прав, що в цілому дозволяє забезпечити головні завдання цього органу. Крім того, оскільки для деяких посадових осіб місцевих державних адміністрацій характерні основні, загальні права державних службовців, ми ознайомимось з ними детальніше.

Наприклад, В. Галунько до суб'єктів публічної адміністрації відносить такі: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян та інших суб'єктів здійснення делегованих через закон адміністративних функцій; посадових і службових осіб усіх вищеназваних суб'єктів<sup>2</sup>. Р. Мельник до структури публічної влади відносить щонайменше трьох суб'єктів – державу, органи місцевого самоврядування та громадян, як того вимагає Конституція України (ч. 1 ст. 5, ст. 7, ст. 38 тощо). З метою забезпечення ефективності її здійснення вимагається диференціація праці,

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

<sup>2</sup> Галунько В. Принципи адміністративного права. *Law-property*: сайт. URL: <http://www.law-property.in.ua/articles/general-administrative-law/18-the-principles-of-administrative-law.html>.

потреба залучення до процесу її реалізації ряду суб'єктів, кожен з яких відповідно виконує власну частину публічних повноважень<sup>1</sup>.

Ю. Ударцов, вважає що державні службовці наділені поряд із правами людини, громадянина, державного службовця України й специфічними правами, передбаченими за посадою, необхідними їм для безпосереднього виконання своїх функціональних обов'язків. І навпаки, державні службовці України або пересічні громадяни не мають тих прав, які мають державні службовці органів прокуратури. Ураховуючи функціональну спрямованість змісту прав державних службовців органів прокуратури, учений вважає за доцільне поділити їх на загальногромадянські, загальнослужбові та посадові<sup>2</sup>.

Так, дійсно, слід погодитися із думками цих авторів, оскільки права державних службовців дещо відрізняються та мають специфічні, властиві лише цим суб'єктам права посадові права, визначені Законом України.

О. Оболенський поділяє права державного службовця на три групи відповідно до Закону України «Про державну службу». До першої групи прав державного службовця належать: а) ознайомлення з документами, які визначають його права та обов'язки на державній посаді державної служби, критерії оцінювання якості роботи та умови просування по службі, а також організаційно-технічні умови, потрібні для виконання ним посадових обов'язків; б) ознайомлення з усіма матеріалами своєї особової справи, з відгуками про свою діяльність та іншими документами до внесення їх в особову справу, доручення до особової справи своїх пояснень; в) проведення на його вимогу службового розслідування для спростування відомостей, які плямують його честь і гідність; г) право на звертання державного службовця до

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України: навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед та ін.; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грін Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. С. 18.

<sup>2</sup> Ударцов Ю. В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2012. № 4. С. 946; Адміністративне право України: у 2 т. / В. В. Галуцько, М. П. Пихтін, С. В. Діденко та ін. Херсон: ХМД, 2011. Т. 1. Загальне адміністративне право. 320 с.; Циганок С. В. Адміністративно-правовий статус регіональної прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2017. 209 с.

відповідних органів державної влади або до суду для вирішення суперечок, що пов'язані з державною службою, зокрема з питань проведення атестацій, їх результатів, змісту виданих характеристик, прийому на державну службу, її проходження, реалізації прав державного службовця, переведення на іншу посаду державної служби, дисциплінарної відповідальності державного службовця, звільнення його з державної служби; права, які сприяють безпосередньому виконанню службових обов'язків<sup>1</sup>.

До другої групи прав державного службовця належать: а) одержання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків; б) відвідування в установленому порядку для виконання посадових обов'язків підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; в) прийняття рішень і участь у їх підготовці відповідно до посадових обов'язків; г) підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації за рахунок коштів відповідного бюджету; д) внесення пропозицій щодо вдосконалення державної служби в будь-які інстанції; права, які сприяють посиленню посадової активності державного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод, які забезпечують соціальні гарантії державного службовця<sup>2</sup>.

Третю групу прав державного службовця становлять: а) участь за своєю ініціативою в конкурсі на заміщення вакантної посади; б) просування по службі, збільшення заробітної плати з урахуванням результатів і стажу роботи, рівня кваліфікації; в) пенсійне забезпечення з урахуванням стажу державної служби; г) об'єднання в професійні спілки з метою захисту своїх прав, соціально-економічних і професійних інтересів; д) право на заробітну плату, що складається з посадового окладу, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок; е) право на щорічну оплачувану відпустку тривалістю щонайменше 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено більш тривалої відпустки з виплатою допомоги для оздоровлення у розмірі посадового окладу; є) право на віднесення до стажу

---

<sup>1</sup> Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.

<sup>2</sup> Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.

державної служби державного службовця інших періодів трудової діяльності (до стажу державної служби державного службовця, що дає право на одержання надбавки за вислугу років, додаткової оплачуваної відпустки, призначення пенсії за вислугу років і виплату грошової винагороди в разі виходу на пенсію, включаються періоди роботи, що визначаються відповідними актами Кабінету Міністрів України); ж) медичне обслуговування державного службовця та членів його сім'ї, зокрема після виходу його на пенсію<sup>1</sup>.

Таким чином, всі зазначені категорії адміністративних прав чітко характеризують адміністративно-правову природу впливу державних службовців.

У Законі «Про державну службу» визначено, що державний службовець має право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе й шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; чітке визначення посадових обов'язків; належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу; відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій; оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього закону; отримання від державних органів, підприємств, установ та

---

<sup>1</sup> Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.; Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом; безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри<sup>1</sup>.

У Законі також прописано, що державні службовці реалізують й інші права, визначені в положеннях про структурні підрозділи державних органів і посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах<sup>2</sup>.

Відповідно до вищезазначеного адміністративні права державного службовця чітко прописані в Законі України «Про державну службу».

Окремої уваги заслуговують голови місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Тож, з урахуванням норм ст. 118 і 119, голова МДА в першу чергу — керівник органу, який комплексно забезпечує:

---

<sup>1</sup> Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

<sup>2</sup> Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень<sup>1</sup>.

З урахуванням вищезазначених норм ст. 5 Закону № 586 деталізує вимоги ст. 118 Конституції України і визначає, що «склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій». Вид структурних підрозділів (управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначаються головою державної адміністрації залежно від ступеня складності завдань відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Голова МДА vs керівник апарату: розмежуємо повноваження. *iFactor*: сайт. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/july/issue-7/article-37776.html>; Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к.96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598; Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

<sup>2</sup> Голова МДА vs керівник апарату: розмежуємо повноваження. *iFactor*: сайт. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/july/issue-7/article-37776.html>; Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к.96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.; Про місцеве самоврядування в Україні: Закон

Оскільки повноваження є одночасно і правом, і обов'язком, ми розглянемо його в підрозділі прав.

Компетенція державного органу – це сукупність його прав і обов'язків. Компетенція різних державних органів істотно відрізняється: одні керують промисловістю, інші – обороною та безпекою країни тощо. Компетенція органів державної влади й управління закріплюється в спеціальних законах і положеннях. Органи в системі судової гілки належать до органів охорони правопорядку. Це органи, які стоять на сторожі законності, попереджають і припиняють правопорушення, притягують до відповідальності осіб, які порушують законодавство<sup>1</sup>.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає повноваження органів місцевого самоврядування. Законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад стосуються таких сфер діяльності: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; у галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; із регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; у галузі зовнішньоекономічної діяльності; у галузі оборонної роботи; щодо вирішення питань адміністративно-

---

України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

<sup>1</sup> *Энциклопедический словарь экономики и права. Dicacademic: сайт. URL: [http://dic.academic.rudic.nsfdic\\_economic\\_law6377](http://dic.academic.rudic.nsfdic_economic_law6377)КОМПЕТЕНЦИЯ; Федоров М. В., Еремян В. В. Основы государства и права для поступающих в вузы: учеб. пособ. М.: Уникум-центр; Компания «Евразийский регион», 1997. 232 с.*

територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо<sup>1</sup>.

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; ухвалення рішення про проведення місцевого референдуму; ухвалення рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; ухвалення рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; установлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; ухвалення рішень щодо випуску місцевих позик; ухвалення рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; ухвалення рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію; ухвалення рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.; Online library. Some issues of local authorities. URL: <http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=19803&chapter=1>.

іншими законами; установлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; ухвалення рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України; затвердження статуту територіальної громади; визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах<sup>1</sup>.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад поділяються на власні (самоврядні) і делеговані. До делегованих повноважень відноситься: здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; ужиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства; організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою; підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами; забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян; вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування; подання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха; вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством; здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах; забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства; забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних

закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти та утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем); забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання; - сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації; організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільною обороною, на відповідній території; забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю,

спрямування їх діяльності; учинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів громадянського стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад)<sup>1</sup>.

Таким чином, вищезазначений перелік повноважень визначає обов'язок реалізації суб'єктивного права для благоустрою конкретної територіальної громади органами місцевого самоврядування в Україні.

Тобто державні службовці місцевих державних адміністрацій мають загальні права, які встановлені чинним законодавством про державну службу. Однак вони мають ще й спеціальні права, які передбачають нормативно-правові акти, які регулюють конкретну сферу їхньої діяльності.

Крім того, Р. Мельник у своїй праці розглянув права посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема вони мають такі права: на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; на оплату праці залежно від посади, яку займає така особа, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи; на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист; отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків; у порядку і межах, установлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення; вимагати проведення службового розслідування з метою

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї; захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку<sup>1</sup>.

Вищенаведене дає можливість сформулювати такі висновки щодо адміністративних прав місцевих державних адміністрацій в Україні:

1) органи місцевих державних адміністрацій в Україні зобов'язані реалізовувати загальнодержавну політику, дотримуючись вимог держави та потреб суспільства, що проживає на конкретній територіальній одиниці;

2) права місцевих державних адміністрацій призначені для виконання посадовими особами цього органу своїх зобов'язань щодо благоустрою територіальних одиниць країни та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

3) державні службовці місцевих державних адміністрацій мають загальні права, які встановлені чинним законодавством про державну службу. Однак, вони мають ще й спеціальні права, які передбачають нормативно-правові акти, які регулюють конкретну сферу їхньої діяльності;

4) місцеві державні адміністрації є носіями суб'єктивного адміністративного права, їх права встановлені окремо в чинному законодавстві України.

Отже, адміністративні права місцевих державних адміністрацій в Україні – це прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних із реалізацією загальнодержавної політики щодо благоустрою територіальних одиниць країни та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

---

<sup>1</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

### 2.3. Адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій в Україні

У період історичного розвитку української державності сталою тенденцією затвердилося конституційне положення про те, що людина, її честь, гідність недоторканність дійсно є найвищою соціальною цінністю держави. Відповідно до цього виникає об'єктивно-зумовлена потреба дослідження адміністративного статусу багатьох суб'єктів публічної адміністрації, які повинні забезпечувати ці важливі конституційні положення.

Одним із важливих ключових суб'єктів адміністративних правовідносин є місцеві державні адміністрації, що забезпечують загальнодержавні інтереси громадян на конкретній адміністративно-правовій одиниці нашої країни.

Відповідно до цього адміністративні обов'язки кожного суб'єкта адміністративно-правових відносин мають власні характерні ознаки, що не схожі з іншими суб'єктами права. Для того, щоб визначити адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій в Україні та виявити їх характерні ознаки, нам необхідно проаналізувати чинне законодавство в цій сфері та вичленити окремі категорії, що характеризують саме цього суб'єкта права.

Напевне зрозуміло, що без чіткого визначення кола адміністративних обов'язків і прав місцевих державних адміністрацій в Україні значно важче буде зрозуміти процес виконання ними своїх завдань та функцій. Тому дослідження цих важливих адміністративно-правових елементів є обов'язковою умовою для комплексного розуміння призначення цього суб'єкта публічної адміністрації в державі.

Отже, всі вищевказані чинники у сфері визначення адміністративних обов'язків діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні становлять особливий інтерес для наукового дослідження.

Згідно із тлумачним словником української мови «обов'язок» – це те, чого треба беззастережно дотримуватися, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи з власного сумління; певний

обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності і т. ін., що визначаються відповідним званням, посадою, родинним станом тощо<sup>1</sup>.

На думку М. Горбач, вирішення проблем громадян у правовій демократичній державі не можливе без забезпечення їх певними комунікативними послугами, за допомогою яких вони зможуть прозоро і в стислі терміни забезпечувати самостійно чи з допомогою публічної адміністрації свої права, свободи й законні інтереси. Таким чином, будь-який суб'єкт публічної адміністрації має свої обов'язки, які є похідними від його адміністративно-правового статусу та відіграють важливу роль у становленні справедливої правової держави, адже вони є втіленням покладених державою зобов'язань, насамперед перед громадянським суспільством, які потрібно безумовно виконувати<sup>2</sup>.

Безперечно, визначаючи адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права, потрібно розуміти, що вони є основним елементом його адміністративно-правового статусу. Тому, враховуючи чинне законодавство та розглянувши позиції вчених-адміністративістів щодо елементів правового статусу публічних осіб, до основних юридичних елементів статусу можна віднести адміністративні права та обов'язки. Також до додаткових елементів ми відносимо порядок і підстави виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності, що включає в себе адміністративно-правові аспекти створення й легалізації публічних осіб; завдання публічних осіб; адміністративну відповідальність у цій сфері, яка за суб'єктивним складом поширюється як на них самих, так і на інших осіб<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; АН УРСР; Ін-т мовознавства імені О. О. Потебні. Київ: Наук. думка, 1974. Т. 5. Н–О / ред. тому В. А. Винник, Л. А. Юрчук. С. 548.

<sup>2</sup> Горбач М. І. Адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права, як елемент адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1. С. 189–194.

<sup>3</sup> Горбач М. І. Адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права, як елемент адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1. С. 189–194.

Дійсно, адміністративні обов'язки юридичних осіб, зокрема органів державної публічної адміністрації, кардинально відрізняються від обов'язків фізичних осіб. Адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій в Україні слід розглядати індивідуально в комплексі елементів їх адміністративно-правового статусу.

В. Кириченко вважає, що юридичний обов'язок – це передбачена правовою нормою і забезпечена можливістю державного примусу міра належної поведінки зобов'язаного суб'єкта, яку він мусить здійснити в інтересах уповноваженого суб'єкта<sup>1</sup>. І. Окунев стверджує, що юридичний обов'язок – це міра конкретно визначеної суспільно необхідної поведінки, установлену в нормативно-правовому акті, забезпечену можливістю застосування санкції юридичної норми в її негативному й позитивному розумінні<sup>2</sup>. Існує точка зору, що юридичний обов'язок – це передбачена нормами права міра необхідної поведінки учасника правовідносин. Іншими словами, це міра належної поведінки зобов'язаної сторони в інтересах уповноваженої особи<sup>3</sup>. Нормами реалізації обов'язку є дотримання певних зобов'язань, які мають форму заборон, і виконання активних обов'язків, що існують як зобов'язання<sup>4</sup>.

В. Галуцько зазначив, що на процес формування прав і обов'язків суб'єктів та об'єктів адміністративно-правової охорони права власності суттєво впливають основні властивості сучасного адміністративного права: по-перше, адміністративно-правові відносини є такими, за яких суб'єкт управління є імперативно-владний, а об'єкт управління – підпорядкований; по-друге, в

---

<sup>1</sup> Кириченко Ю. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 41–47. URL: [http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/6162/Poniattia%20ta%20struktura%20administratyvno%20pravovoho%20statusu\\_%20Kyrychenko%20Yu\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/6162/Poniattia%20ta%20struktura%20administratyvno%20pravovoho%20statusu_%20Kyrychenko%20Yu_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>2</sup> Окунев І. С. Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. С. 14.

<sup>3</sup> Ведерніков Ю., Папірна А. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 333 с.

<sup>4</sup> Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 201.

умовах демократичної соціальної держави основною метою діяльності публічної влади є забезпечення та охорона прав і свобод людини; по-третє – це суперечність між першим і другим зазначеним аспектом: суб'єкти публічної влади адміністрації самі тяжіють за своєю оперативною природою до порушень прав і свобод людини. За таких умов, на слушну думку вченого, до владних суб'єктів адміністративного права належать: 1) органи виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) інші владні суб'єкти, які постійно чи тимчасово здійснюють державні функції; 4) посадові та службові особи всіх зазначених суб'єктів<sup>1</sup>.

Таким чином, юридичний обов'язок – це міра дозволеної суспільно необхідної поведінки публічного суб'єкта правових відносин, яку він мусить здійснювати в інтересах держави та громадянського суспільства.

Однією важливою особливістю правового статусу державних органів державної влади, яка відрізняє його від правового статусу приватної особи та на яку слід звернути особливу увагу, є первинність обов'язків і похідне спрямування прав. Тобто завдання та функції державної служби за своєю природою зумовлюють потребу закріплювати спочатку службові обов'язки й лише потім – службові права. Обов'язки державного службовця визначають сутність його службової діяльності, окреслюють коло поставлених завдань, визначають межі необхідної службової поведінки. Права ж спрямовані на забезпечення належних умов здійснення службової діяльності та створення реальних можливостей для здійснення службових завдань<sup>2</sup>.

Т. Ртищева, розглядаючи думки різних учених-теоретиків у сфері обов'язків помічника народного депутата, зробила висновок, що обов'язок – це є міра необхідної поведінки, яка гарантує реалізацію наданих прав помічнику-

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України: навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед та ін.; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. С. 210–211.

<sup>2</sup> Разіна О. І., Первалова Л. В. Особливості правового статусу державних службовців в Україні. *Інформаційні технології: наука, техніка, освіта, здоров'я*: тези доп. XXI Міжнар. наук.-практ. конф. (29–31 трав. 2013 р.) / за ред. проф. Л. Л. Товажнянського. Харків, 2013. Ч. 4. С. 216.

консультанту народного депутата України; це необхідна та можлива поведінка, яка допомагає реалізувати певні можливості, що надані помічнику народного депутата України адміністративного права державою та суспільством з метою виконання його службових обов'язків. Якщо особа, що перебуває на посаді помічника-консультанта народного депутата України, ставиться позитивно до необхідності виконання покладених на неї обов'язків, то їх реалізація настає лише за певних умов, що передбачені правовою нормою. У свою чергу, держава в системі обов'язків визначає доцільний, соціально корисний та необхідний варіант поведінки<sup>1</sup>.

Для суб'єктів місцевої державної адміністрації характерною особливістю є первинність походження обов'язків щодо прав.

Юридичний обов'язок є своєрідним видом поведінки публічного суб'єкта права, що чітко регламентований законодавством. Існують різні варіанти можливої поведінки особи, що виконує свої обов'язки в межах чинного закону.

Обов'язок можна трактувати як необхідну міру поведінки, проголошену суспільством, при здійсненні якоїсь діяльності. Так, з позиції теоретиків держави і права, юридичний обов'язок – це міра необхідної поведінки, що є гарантією реалізації суб'єктами наданих їм прав. Це об'єктивно необхідна та можлива поведінка, що забезпечує реальність можливостей, наданих суспільством і державою окремій особі. У разі позитивного ставлення особи до необхідності виконання покладених на неї обов'язків їх реалізація настає лише за певних умов, що передбачені правовою нормою. Держава в системі обов'язків визначає доцільний, соціально корисний та необхідний варіанти поведінки<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.; Ртищева Т. О. Адміністративні обов'язки помічника народного депутата України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 134–138.

<sup>2</sup> Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

Юридичний обов'язок є особливим видом поведінки зобов'язаної особи, якої вона має беззастережно дотримуватися стосовно уповноваженої особи. Варіанти можливої поведінки зобов'язаного суб'єкта полягають в такому: здійснювати певні дії на користь уповноваженого суб'єкта; зобов'язання утримуватися від здійснення дій, що суперечать інтересам інших суб'єктів; вимагання здійснення або нездійснення тих чи інших дій від інших суб'єктів; несення юридичної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання передбачених правовою нормою дій<sup>1</sup>.

Тобто адміністративний обов'язок місцевих державних адміністрацій є особливим видом зобов'язаної поведінки щодо вимог суспільства відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

За П. Лютіковим, суб'єктивний обов'язок юридичної особи у сфері публічного адміністрування – це обсяг конкретно визначеної залежно від адміністративної правосуб'єктності юридичної особи суспільно необхідної правової поведінки, установлені в адміністративному нормативному або індивідуальному правовому акті, виконання якої забезпечується в передбачених законом випадках заходами адміністративного примусу<sup>2</sup>.

Т. Коломоєць зазначає, що суб'єктивні юридичні обов'язки нерозривно пов'язані й не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване окремо від виконання зобов'язання іншим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування зобов'язань поза правами і навпаки – прав поза зобов'язаннями – позбавлено будь-якого сенсу<sup>3</sup>.

Юридичні обов'язки – це передбачена правовою нормою і забезпечена можливістю державного примусу міра належної поведінки зобов'язаного

---

<sup>1</sup> Кожевников А. Ю. Конституційно-правове регулювання імунітетів в Україні (на прикладі глави держави, народних депутатів та суддів України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2010. 20 с.

<sup>2</sup> Лютіков П. С. Суб'єктивні права й обов'язки як складові адміністративно-правового статусу юридичної особи: класифікація та характерні ознаки. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. С. 434. URL: <http://www.apdr.in.ua/v69/67.pdf>

<sup>3</sup> Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: підруч. для студ. ВНЗ / Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький національний ун-т» МОН України. Київ: Істина, 2009. 475 с.

суб'єкта, яку він мусить здійснити в інтересах уповноваженого суб'єкта. Він постає як особливий, передбачений чинним законодавством вид поведінки зобов'язаної особи стосовно уповноваженої особи. Існують такі варіанти можливої поведінки зобов'язаного суб'єкта: здійснювати певні дії на користь уповноваженого суб'єкта; зобов'язання утримуватися від здійснення дій, що суперечать інтересам інших суб'єктів; вимагання здійснення або нездійснення тих чи інших дій від інших суб'єктів; несення юридичної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання передбачених правовою нормою дій. Юридичний обов'язок устанавлюється як в інтересах уповноваженого суб'єкта, так і в інтересах держави в цілому, яка є гарантом їхнього здійснення. На відміну від суб'єктивного права, відмовитися від виконання юридичного обов'язку не можна, тому що відмова від виконання або неналежного виконання є підставою для юридичної відповідальності<sup>1</sup>.

Таким чином, враховуючи вищезазначені думки вчених, юридичний обов'язок є проголошеною мірою поведінки, яка функціонує разом із правами та індивідуальним нормативно-правовим актом для виконання посадовими особами своєї функціональної діяльності.

М. Горбач зробила такі висновки щодо адміністративних обов'язків публічного суб'єкта права як елемента адміністративно-правового статусу:

- 1) адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права завжди є публічними, такими, що відображають публічний інтерес;
- 2) адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права нерозривно пов'язані з адміністративними правами;
- 3) публічний суб'єкт права має відповідно до своїх обов'язків:
  - а) дотримуватися Конституції і законів України, інших нормативних актів;
  - б) видавати нормативно-правові акти (накази), за допомогою яких керується діяльність інших органів державної влади;
  - в) професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів;

---

<sup>1</sup> Посадова інструкція керівника апарату місцевого загального суду : затв. наказом Державної судової адміністрації України від 19 черв. 2011 р. *Судова влада України* : сайт. URL: <http://pl.dn.court.gov.ua/sud0542236>; Чернишов Д. В. Адміністративно-правові засади пробації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 18 с.

г) здійснювати контроль і нагляд за дотриманням законодавства; д) притягувати правопорушників до юридичної відповідальності згідно із законодавством; 4) у нормативно-правових актах треба чітко прописувати і формально виділяти адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права, не змішуючи їх з обов'язками чи іншими категоріями юриспруденції – «компетенціями», «повноваженнями» та ін.<sup>1</sup>.

С. Обрусна вважає що ознаками юридичного обов'язку є необхідність певної поведінки; обов'язок, покладений лише на зобов'язану особу; він покладається з метою задоволення інтересів уповноваженої особи; існує лише у правовідносинах; є мірою необхідної поведінки; існує тільки відповідно до суб'єктивного права; установлюється нормами права; забезпечується (гарантується) державою. Структуру юридичного обов'язку становлять такі елементи: 1) необхідність здійснення або утримання від певних дій; 2) необхідність виконання вимог уповноваженої сторони; 3) необхідність нести юридичну відповідальність у разі невиконання або неналежного виконання покладених зобов'язань; 4) обов'язок не перешкоджати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом, щодо якого він має право<sup>2</sup>.

Відповідно до вище проаналізованої інформації можемо зробити висновок, що адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій в Україні – це передбачена законодавством міра належної та необхідної суспільно-правової поведінки, спрямована для виконання цим органом державної адміністрації своєї функціональної діяльності, пов'язаної із благоустроєм конкретних територіальних одиниць та захистом суспільно-правових інтересів громадян, що проживають на цій території.

---

<sup>1</sup> Горбач М. І. Адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права, як елемент адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. №1. С. 189–194.; Горбач М. І. Поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 107–111.

<sup>2</sup> Адміністративне право України: підручник / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванишук, С. О. Короед. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1. Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.; Обрусна С. Ю. Поняття судового управління: проблеми дефініції. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 42–46.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці зобов'язані забезпечити: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звітування про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень (стаття 2). Окрім того, до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення наступних питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати (ст. 13)<sup>1</sup>.

Згідно із Законом «Про місцеві державні адміністрації» визначено основні обов'язки місцевих державних адміністрацій в Україні.

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

Отже, до основних обов'язків місцевих державних адміністрацій в Україні, слід віднести: 1) виконання законів України та інших індивідуальних нормативно-правових актів органів виконавчої влади вищого рівня; 2) забезпечення основоположних прав, свобод та законних інтересів громадян; 3) забезпечення культурного розвитку суспільства та благоустрою конкретної адміністративної одиниці держави; 4) здійснення фінансового регулювання; 5) взаємодію та налагодження зв'язків з іншими органами публічної влади; 6) виконання інших обов'язків, делегованих державою<sup>1</sup>.

Крім того, І. Дишелєва відповідно до Закону України «Про державну службу» визначила основні обов'язки державних службовців. До них належать: 1) повага до особистості, честі та гідності, справедливого і шанобливого ставлення лідерів, колег та інших осіб; 2) чітке регулювання службових обов'язків; 3) встановлення належних умов праці та матеріально-технічної підтримки державних службовців; 4) винагорода залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та звання; 5) гарантування права на відпустку, соціальне забезпечення та пенсію відповідно до положень Закону; 6) професійне навчання; 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та старанного виконання службових обов'язків; 8) участь у профспілках і в діяльності об'єднань громадян (за винятком політичних партій); 9) оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з державної служби у встановленому законом порядку, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінки офіційної діяльності; 10) захист від незаконного переслідування державними органами та їх посадовими особами у разі повідомлення про порушення вимог Закону про державну службу;

---

<sup>1</sup> Пастушенко В. А. Деякі аспекти поняття адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20–21 жовт. 2017 р.).* Львів, 2017. С. 89–92.; Пастушенко В. А. Законодавство України з питань загальнодержавного соціального страхування та соціальної політики: наук.-практ. коментар до основних законів. Київ: Професіонал, 2020. 528 с.

11) отримання від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій необхідної інформації з питань, що належать до його компетенції; 12) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження державної служби; 13) проведення на його прохання службового розслідування з метою усунення необґрунтованих, на його думку, тверджень чи підозр<sup>1</sup>.

Оскільки деякі посадові особи місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, для них притаманні обов'язкові правила поведінки, перелічені вище. До того ж вони несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи обов'язків.

Також слід розглянути функціональні повноваження та обов'язки голів місцевих державних адміністрацій. Голова очолює облдержадміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, діє відповідно до вимог Конституції України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Здійснює контроль та забезпечує виконання законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня. Представляє облдержадміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами. Одноосібно видає розпорядження. Призначає на посади та звільняє з посад першого заступника голови, заступників голови, керівника апарату облдержадміністрації відповідно до законодавства про місцеві державні адміністрації. Призначає на посади та звільняє з посад керівників структурних підрозділів облдержадміністрації в порядку, передбаченому законодавством про державну службу, присвоює їм ранги державних службовців, приймає

---

<sup>1</sup> Дишелева І. Права та обов'язки державних службовців. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 152–156. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/28.pdf>

рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Призначає та звільняє з посад радників голови облдержадміністрації. Приймає рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності<sup>1</sup>.

Також він затверджує структуру облдержадміністрації, утворює, реорганізує, ліквідує відповідно до законодавства її структурні підрозділи; штатні розписи структурних підрозділів облдержадміністрації. Укладає та розриває контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації, або уповноважує на це своїх заступників. Координує діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, сприяє їм у виконанні покладених на них завдань. Погоджує у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад їх керівників. Поручує перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про їх відповідність займаній посаді. Погоджує у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України. Подає на розгляд обласної ради проект бюджету та програму соціально-економічного розвитку області, проекти рішень обласної ради, розробником яких є облдержадміністрація. Організовує виконання бюджету та затверджених обласною радою програм, звітує перед нею про їх виконання<sup>2</sup>.

У межах затверджених бюджетів виступає розпорядником коштів облдержадміністрації, використовуючи їх лише за цільовим призначенням. Забезпечує виконання зобов'язань за міжнародними договорами України на

---

<sup>1</sup> Функціональні повноваження голови обласної державної адміністрації. *Полтавська обласна адміністрація*: сайт. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/funkcionalni-povnovazhennya-golovi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi>

<sup>2</sup> Функціональні повноваження голови обласної державної адміністрації. *Полтавська обласна адміністрація*: сайт. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/funkcionalni-povnovazhennya-golovi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi>

відповідній території, укладає договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством; виконання законодавства про військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями; своєчасне інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки. Забезпечує координацію роботи банківських установ області. Розглядає та подає у встановленому порядку до відповідних органів пропозиції щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу області. Розглядає звернення та пропозиції політичних партій громадсько-політичних та релігійних організацій, сприяє їм у вирішенні нагальних проблем. В особливий період для керівництва виконанням заходів щодо оборони України утворює та очолює Раду оборони області. Контролює здійснення заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, цивільною обороною на території області. У межах повноважень передбачених законодавством, забезпечує здійснення державної політики у сфері охорони державної таємниці. Оголошує зони надзвичайної ситуації в разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій. Організовує роботу щодо здійснення зовнішньоекономічної діяльності структурних підрозділів облдержадміністрації. У межах своїх повноважень сприяє залученню зовнішніх та внутрішніх інвестицій підприємствами, установами та організаціями різних форм власності. Координує роботу зі складання і подання на затвердження обласної ради проекту відповідного бюджету та забезпечення його виконання. Координує заходи щодо: підготовки і подання в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України, пропозицій щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними

громадами, розмірів дотацій і субсидій, даних про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, балансу фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб; розробки пропозицій фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції для державних потреб, яка підлягає продажу, за рахунок державного бюджету, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування; здійснення державного контролю за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом; виявлення, запобігання та протидії корупції; організації інформаційного забезпечення населення через засоби масової інформації, контролює виконання законодавства про інформацію, сприяє розвитку засобів масової інформації державницького спрямування, вносить пропозиції щодо надання дозволу на право користування каналами мовлення. Координує організацію щодо: взаємодії органів виконавчої влади з політичними партіями та громадсько-політичними об'єднаннями з метою консолідації всіх політичних сил на розвиток області та забезпечення стабільної суспільно-політичної ситуації; інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності облдержадміністрації; об'єктивного висвітлення діяльності органів влади всіх рівнів. Регулярно інформує населення про стан виконання повноважень, покладених на обласну державну адміністрацію. При необхідності, утворює для сприяння здійсненню повноважень облдержадміністрації консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, визначає їх завдання, функції, персональний та посадовий склад. Здійснює інші повноваження відповідно до законодавства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Функціональні повноваження голови обласної державної адміністрації. *Полтавська обласна адміністрація*: сайт. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/funkcionalni-povnovazhennya-golovi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi>; Пастушенко В. А. Адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 5. С. 111–117.; Пастушенко В. А. Юридичні елементи адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2016. Вип. 40. Т. 4. С. 120–126.; Пастушенко В. А.

Відповідно до вищезазначеного, голова місцевої державної адміністрації здійснює контроль за виконанням законів України; здійснює представництво місцевої державної адміністрації у відносинах з іншими органами публічної влади; видає розпорядження; призначає на посади та звільняє з посад кадровий склад місцевої державної адміністрації; затверджує структуру адміністрації; контролює обіг фінансів та виконує ряд інших повноважень передбачених законодавством України в інтересах громадян що проживають в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці<sup>1</sup>.

Крім того, міський голова в межах своїх повноважень, зобов'язаний безпосередньо спрямовувати, координувати та контролювати діяльність: Департаменту фінансів облдержадміністрації; відділу забезпечення діяльності керівництва облдержадміністрації; юридичного відділу апарату облдержадміністрації; відділу режимно-секретної роботи апарату облдержадміністрації; відділу контролю апарату облдержадміністрації; відділу з питань запобігання та протидії корупції, взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату облдержадміністрації; відділу управління персоналом апарату облдержадміністрації; сектору мобілізаційної роботи апарату облдержадміністрації, радників голови облдержадміністрації<sup>2</sup>.

Зобов'язаний спрямовувати і координувати діяльність таких державних установ обласного значення: Управління Служби безпеки України; Головного управління Національної поліції; Головного територіального управління

---

Правові аспекти нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні. *Юридична наука: виклики і сьогодення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 8–9 черв. 2018 р.). Одеса, 2018. С. 67–69.; Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.

<sup>1</sup> Пастушенко В. А. Поняття адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6/2. Р. 132–137. (Словацька Республіка).

<sup>2</sup> Функціональні повноваження голови обласної державної адміністрації. *Полтавська обласна адміністрація*: сайт. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/funkcionalni-povnovazhennya-golovi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi>; Пастушенко В. А. Адміністративні права місцевих державних адміністрацій в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 123–128.

юстиції; Головного управління Державної фіскальної служби України; Головного управління Державної казначейської служби; обласного військового комісаріату; митниці Державної фіскальної служби України; Управління офісу Державної аудиторської служби ; Представника Національного банку України<sup>1</sup>.

Здійснює керівництво: колегією обласної державної адміністрації; Радою регіонального розвитку; регіональною комісією з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій; обласною робочою групою з питань легалізації виплати заробітної плати та зайнятості населення; обласним Оперативним штабом для забезпечення узгоджених заходів реагування на виклики і загрози національній безпеці; обласною тимчасовою комісією з питань погашення заборгованості із заробітної плати (грошового забезпечення), пенсій, стипендій та інших соціальних виплат; постійно діючою комісією з питань розгляду звернень громадян при обласній державній адміністрації; обласною робочою групою з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств; радою вітчизняних та іноземних інвесторів при обласній державній адміністрації; Координаційною радою при голові облдержадміністрації з питань розвитку фермерства; регіональною робочою групою з підготовки перспективного плану формування територій громад; Координаційною радою з підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад; Радою оборони області<sup>2</sup>.

Крім того, обов'язком місцевих державних адміністрацій є здійснення державного контролю за: збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і

---

<sup>1</sup> Функціональні повноваження голови обласної державної адміністрації. *Полтавська обласна адміністрація*: сайт. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/funkcionalni-rovnovazhennya-golovi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi>; Пастушенко В. А. Нормативно-правове регулювання адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 2. С. 119–125.

<sup>2</sup> Функціональні повноваження голови обласної державної адміністрації. *Полтавська обласна адміністрація*: сайт. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/funkcionalni-rovnovazhennya-golovi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi>

своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; дотриманням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; дотриманням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; дотриманням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; дотриманням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; охороною праці, своєчасної і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; дотриманням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; дотриманням законодавства про державну таємницю та інформації<sup>1</sup>.

Таким чином, обов'язки місцевих державних адміністрацій відіграють важливу роль у становленні та розвитку конкретних територіальних одиниць України.

Місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень мають зобов'язання у таких сферах життєдіяльності громади конкретної адміністративно-територіальної одиниці: соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном, приватизації сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190; Сахно В. До питання утворення та діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 68–76. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/4/06.pdf>; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. *Адміністративне право України*. навч. посіб. 6-те вид., стер.. Одеса : Фенікс. 2012. 399 с.

регуляторної політики; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який становить собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою. При цьому правовий статус окремого службовця визначений спеціальним законодавством й деталізований у його функціональних обов'язках, затверджених керівником органу, де особа проходить службу. Основними складовими правового статусу службовців, а саме права та обов'язки посадових осіб, визначено в окремому розділі Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Права та обов'язки публічного службовця органів місцевого самоврядування як обов'язкові складові правового статусу службовця в конкретної особи з'являються після настання однієї з умов: 1) складання присяги посадової особи місцевого самоврядування (якщо прийняття на муніципальну службу здійснюється вперше; 2) ухвалення органом місцевого самоврядування адміністративного акта про призначення особи на посаду (якщо прийняття на муніципальну службу здійснюється не вперше і присяга вже раніше складалась). Набуті службовцем органу місцевого самоврядування права та обов'язки слід класифікувати на: – загальні – посадові особи органів місцевого

---

<sup>1</sup> Завдання та функції місцевих органів державної виконавчої влади. *Драбівська району державна адміністрація*: сайт. URL: <https://drabiv-rda.gov.ua/rajderzhadministraciya/funkcii-i-povnovazheniya/>

самоврядування користуються правами та обов'язками людини та громадянина, що закріплені у нормах Конституції України та загальних законодавчих актах, що визначають порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування. Посадові особи органу місцевого самоврядування відповідають перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави в особі службовця органу місцевого самоврядування зокрема; – спеціальні – посадові особи органів місцевого самоврядування реалізують права та обов'язки через адміністративні процедури щодо втручальної, сприяючої та забезпечувальної діяльності. Сукупність прав та обов'язків службовця залежить від виду органу місцевого самоврядування, місця цього органу в загальній ієрархії органів публічного управління, а також від посади публічного службовця на яку його призначено<sup>1</sup>.

Крім того, розглядаючи дану проблематику, слід розглянути тему обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування. Під обов'язками посадової особи місцевого самоврядування розуміються зумовлені Конституцією України і чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Так, складовою правового статусу службовців є існування правообмежень і заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й

---

<sup>1</sup> Галуцько В., Правоторова О. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-тє вид. Київ: Акад. адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.; Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.; Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. *Верховна Рада України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14.>; Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.; Колодій А. Права, свободи і обов'язки громадян в Україні: підручник. Київ: Правова єдність. 2008. 129 с.; Лазарев Б. М. Компетенція органів управління. М.: Юрид. лит., 1972. 472 с.; Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.; Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 210 с.

службових повноважень. Основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є: додержання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування; додержання прав та свобод людини і громадянина; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації; сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, підтримання авторитету органів та посадових осіб місцевого самоврядування; недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави. Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення<sup>1</sup>.

Виходячи з вищезазначеного, посадові особи місцевих державних адміністрацій мають свої окремі обов'язки, які призначені для виконання своїх професійних завдань. Обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування – це зобов'язання осіб, що працюють в органах місцевого самоврядування та виконують свої повноваження відповідно до чинного законодавства України на благо громадян, які проживають на конкретній адміністративно-територіальній одиниці.

---

<sup>1</sup> Галуцько В. Принципи адміністративного права. *Law-property*: сайт. URL: <http://www.law-property.in.ua/articles/general-administrative-law/18-the-principles-of-administrative-law.html>; Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіге, 2014. 376 с.; Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. *Верховна Рада України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

Таким чином, до основних обов'язків місцевих державних адміністрацій в Україні слід віднести: 1) виконання законів України та інших індивідуальних нормативно-правових актів органів виконавчої влади вищого рівня; 2) забезпечення основоположних прав, свобод та законних інтересів громадян; 3) забезпечення культурного розвитку суспільства та благоустрою конкретної адміністративної одиниці держави; 4) здійснення фінансового регулювання; 5) взаємодія та налагодження зв'язків з іншими органами публічної влади; 6) виконання інших обов'язків делегованих державою.

Отже, адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій в Україні – це передбачена законодавством міра належної та необхідної суспільно-правової поведінки, спрямована на виконання цим органом державної адміністрації своєї функціональної діяльності, пов'язаної з благоустроєм конкретних територіальних одиниць і захистом суспільно-правових інтересів громадян, що проживають на цій території.

## **Висновки до розділу 2**

1. Доведено, що адміністративна правосуб'єктність місцевих державних адміністрацій в Україні – це суб'єктивна спроможність місцевих державних адміністрацій мати та реалізовувати свої права й обов'язки у сфері виконання виконавчої влади на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці країни, а також можливість нести адміністративну відповідальність за неналежне виконання ними своїх повноважень.

2. Адміністративна компетенція місцевих державних адміністрацій в Україні – це сукупність їх адміністративних прав та обов'язків, визначених адміністративним законодавством у сфері здійснення виконавчої влади на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці країн.

3. Адміністративні права місцевих державних адміністрацій – це прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для

виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних із різними галузями правового регулювання. Адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій – це закріплені на законодавчому рівні, обов'язкові для виконання правила належної поведінки, спрямовані для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами завдань, пов'язаних із благоустроєм конкретних територіальних одиниць.

4. Адміністративна відповідальність місцевих державних адміністрацій – це застосування заходів державного примусу щодо посадових осіб місцевих органів державної виконавчої влади у вигляді адміністративних санкцій за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

5. Місцеві державні адміністрації є носіями суб'єктивного адміністративного права, їх права встановлені окремо в чинному законодавстві України. Розкрито, що органи місцевих державних адміністрацій в Україні зобов'язані реалізовувати загальнодержавну політику, дотримуючись вимог держави та потреб суспільства, що проживає на конкретній територіальній одиниці.

6. Підкреслено, що права місцевим державним адміністраціям надаються не з метою виконання якоїсь компетенції, а для забезпечення публічного інтересу прав, свобод і законних інтересів громадян. Державні службовці місцевих державних адміністрацій мають загальні права, установлені чинним законодавством про державну службу. Однак, вони мають ще й спеціальні права, передбачені нормативно-правовими актами, які регулюють конкретну сферу їхньої діяльності.

7. Визначено, що адміністративними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є зобов'язання осіб, що працюють в органах місцевого самоврядування та виконують свої повноваження відповідно до чинного законодавства України на благо громадян, які проживають на конкретній адміністративно-територіальній одиниці.

8. До основних адміністративних обов'язків місцевих державних адміністрацій в Україні слід віднести: виконання законів України та інших індивідуальних нормативно-правових актів органів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення основоположних прав, свобод і законних інтересів громадян; забезпечення культурного розвитку суспільства та благоустрою конкретної адміністративної одиниці держави; здійснення фінансового регулювання; взаємодія та налагодження зв'язків з іншими органами публічної влади; виконання інших обов'язків, делегованих державою.

### **РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ**

#### **3.1. Адміністративно правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн**

Для дослідження всіх теоретико-правових і практичних аспектів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн варто ознайомитися з провідним досвідом у цій сфері. Застосувавши порівняльно-правовий метод наукового пізнання, можемо розкрити та проаналізувати всі позитивні моменти діяльності місцевих державних адміністрацій за кордоном та, зрештою, вдосконалити інститут адміністративно-правового статусу.

Отже, сукупний аналіз визначення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн дає можливість перейняти позитивний досвід для становлення сучасної української державності .

Україна, ратифікувавши Угоду з ЄС, прийняла на себе провідний обов'язок цього міжнародного договору – адаптувати вітчизняні органи державної влади та систему законодавства до норм і стандартів ЄС. Принципова відмінність правових систем європейських країн полягає в прагненні до задоволення публічного інтересу – своєрідного необхідного балансу між приватно та публічно-правовими інтересами суб'єктів права. Відповідно орієнтація на захист прав і свобод людини, забезпечення дотримання й реалізації її прав, свобод і законних інтересів є одним з основних критеріїв розмежування з правовою пострадянською системою, де людина

вважалася керованим об'єктом, чії права й інтереси отримували переважною мірою декларативне закріплення<sup>1</sup>.

Інститут визначення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні також потребує суттєвих змін. Тож для втілення позитивних змін у життя української держави нам необхідно дослідити зарубіжний досвід у цій сфері.

Джерелом європейських правових стандартів місцевого самоврядування є міжнародні договори, укладені під егідою Ради Європи. Урочиста церемонія вступу України до Ради Європи сталася 9 листопада 1995 року в місті Страсбург. Рада Європи завжди визнавала значущість, яку демократія відіграє на місцевому й регіональному рівнях<sup>2</sup>.

В. Величко вважає, що з часу проголошення незалежності в Україні й досі не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування. Існуюча модель самоврядування потребує суттєвого вдосконалення: розподіл повноважень між органами самоврядування та органами державної влади; розподіл повноважень між органами самоврядування різних рівнів; наближення, наскільки можливо, процесу прийняття рішень до громадян; забезпечення участі органів місцевого самоврядування у визначенні їх власних повноважень; забезпечення належної фінансової самостійності органів самоврядування – ось лише незначний перелік того, що потребує змін, розробки та впровадження. Багато в чому саме належна адаптація досвіду

---

<sup>1</sup> Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні: наук. розробка / авт. кол.: І. А. Грицяк, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева та ін. Київ: НАДУ, 2012. С. 5.

<sup>2</sup> Копиленко О., Демченко І. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування. *Вісник Львівського Університету*. Серія: Юридична. Львів, 2011. Вип. 54. С. 140.; La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica atti del convegno vallo della lucania – 26 giugno 2009 – palazzo di giustizia aula g. sofia. URL: <http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2014/09/LA-RIFORMA-DEI-SERVIZI-PUBBLICI-LOCALI-DI-RILEVANZA-ECONOMICA.pdf>; Le funzioni del Notaio. NOTAIO. 2017. URL: <http://www.notaiolevoci.it/go/2/le-funzioni-del-notaio---dr-davide-le-voci-notaio.aspx>; Legea notarilor publici si a activitatii notariale nr. 36/1995, republicata 2013. Legea notarilor publici, legea nr. 36/1995. DREPT. 2017. URL: [http://www.dreptonline.ro/legislatie/lege\\_notari\\_publici.php](http://www.dreptonline.ro/legislatie/lege_notari_publici.php)

західноєвропейських країн допоможе досягти бажаного результату, а Україні ще на крок стати ближче до взірця сучасної демократичної держави європейського зразка<sup>1</sup>.

Таким чином, безумовним фактором є те, що підхід до вирішення питань життєдіяльності суспільства на місцевому рівні має бути змінено.

Звертаючи увагу на процес реформування систем місцевого самоврядування в Європі, слід зауважити, що починаючи з п'ятдесятих років 20-го століття органи місцевого самоврядування в Європі зазнали значних трансформацій, які зробили їх більш придатними для функціонування в межах надзвичайно взаємозалежних заходів та у межах відповідних програм. Пізніше виникла потреба в додатковій зміні концептуальної основи діяльності органів місцевого самоврядування з тим, щоб вирішити проблеми інтернаціоналізації, особливо у зв'язку з членством країн з ЄС. Учені вважають, що ці реформи можна розподілити на 4 типи: коригування кількості одиниць; організаційні реформи; фінансові реформи; функціональні та процедурні реформи. У межах першої хвилі реформ шляхом об'єднання було зменшено кількість самоврядних одиниць, зокрема муніципалітетів. Як базове було застосоване функціональне обґрунтування: припущення, що ефективно результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних відділів, аби уникнути надшкідливості й скористатися з економії, обумовленої зростанням масштабів виробництва. Найбільшого поширення це набуло у скандинавських країнах та Великій Британії. Це був час, коли почалася реорганізація, утворення проміжних ланок урядування. Можливо, саме внаслідок консолідації виникли також такі нові форми місцевих органів, як округи з надання послуг, ради

---

<sup>1</sup> Величко В. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: Право. 2015. Вип. 20. С. 59–64. URL: [http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15132/1/Velichko\\_59-64.pdf](http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15132/1/Velichko_59-64.pdf)

мікрорайонів і самоврядування скоротилися, тоді як в інших – істотно збільшилися<sup>1</sup>.

У Литовській Республіці існує Закон «Про місцеві общини», який встановлює порядок формування та діяльності муніципальних установ, що реалізують положення Конституції Литовської Республіки та Європейської хартії місцевого самоврядування, визначає принципи місцевого самоврядування, муніципальні установи та їх компетенцію, функції, статус муніципальної ради основи. Функції муніципалітетів у Литві поділяються на: 1) незалежні. Муніципалітети виконують ці функції відповідно до компетенції, наданої Конституцією та законами, зобов'язань перед громадою та її інтересами. Виконуючи ці функції, муніципалітети мають свободу ініціативи, прийняття та виконання рішень, встановлених Конституцією та законами, і відповідають за виконання незалежних функцій. При здійсненні цих функцій діяльність муніципалітетів пов'язана з вимогами та процедурами, встановленими законом, які, якщо це передбачено законом, встановлюються також в інших правових актах; 2) державні (передається державою муніципалітетам). Це державні функції, делеговані законом муніципалітетам в інтересах населення. Муніципалітети, здійснюючи ці функції, мають свободу прийняття рішень, встановлену законом. Діяльність муніципалітетів у здійсненні цих функцій обмежена рішеннями державних установ та / або посадових осіб. В окремих випадках державні функції можуть бути делеговані

---

<sup>1</sup> Исаев С. А. Алексис Токовиль и Америка его времени: О трактате «О демократии в Америке». СПб.: Наука, 1993. С. 76.; Шарий В. Європейський досвід реалізації державної політики органами місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 4 (15). С. 282–291. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_04\(15\)/12svioms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_04(15)/12svioms.pdf); Административное право зарубежных стран: учеб. пособ. / под ред. А. Н. Козырина. М.: Спарк, 1996. 229 с.; Moron Miguel Sanches, Derecho Administrativo parte general. Madrid: Editorial Tecnos, 2013. 636 с.; Pegan A. The role of personal parliamentary assistants in the European Parliament. *Journal West European Politics*. 2016. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2016.1189138?journalCode=fwep20>; Polish Public Notary. *BridgeWest*. 2017. URL: <http://www.bridgewest.eu/article/public-notary-in-poland>; Prawo o notariacie. Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. / Kancelaria Sejmu. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19910220091/U/D19910091Lj.pdf>

муніципалітетам для виконання на контрактній основі. Муніципалітет може укласти таку угоду лише за згодою муніципальної ради. Ці особливості, як правило, мають короткочасний або сезонний характер<sup>1</sup>.

Функції муніципалітетів поділяються на органи місцевого самоврядування, державне управління та надання державних послуг відповідно до характеру їх діяльності. Функції місцевого самоврядування виконує муніципальна рада та міський голова у встановленому законодавством порядку, здійснюючи встановлені законом повноваження. Функції державного управління виконують муніципальна рада, міський голова, муніципальний орган виконавчої влади (виконавчі органи), інші керівники муніципальних установ та служб, державні службовці, яким законодавчими актами чи рішеннями муніципальної ради надаються права державного управління на території муніципалітету. Державні послуги надаються постачальниками послуг, заснованими муніципалітетами, або іншими державними чи юридичними особами за власним вибором на підставі укладених договорів. Для досягнення спільних цілей муніципалітет може укладати договори про спільну діяльність або спільні угоди про державні закупівлі з державними установами та / або іншими муніципалітетами<sup>2</sup>.

Державними функціями (переданими державою муніципалітетам) є: 1) реєстрація актів цивільного стану; 2) ведення присвоєних законом реєстрів та надання даних до державних реєстрів; 3) цивільний захист; 4) пожежна безпека; 5) участь в управлінні державними парками; 6) організація дошкільної освіти, загальноосвітньої освіти, професійної підготовки та профорієнтації, забезпечення освіти дітей до 16 років, які проживають на території муніципалітету відповідно до програм загальнообов'язкового навчання, шкіл (класів), що реалізують загальноосвітні програми та призначені для учнів з винятковими здібностями або особливими потребами, обслуговування;

---

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049; 2000. Nr. 91-2832; 2008. Nr. 113-4290). URL: <https://www.infollex.lt/ta/65125>.

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049; 2000. Nr. 91-2832; 2008. Nr. 113-4290). URL: <https://www.infollex.lt/ta/65125>.

7) адміністрування безкоштовного харчування учнів у школах, заснованих муніципалітетом, у недержавних школах, створених на території муніципалітету, забезпечення запасами учнів із малозабезпечених сімей, які заявили місце проживання або проживають на території муніципалітету; 8) нарахування та виплата соціальних виплат та компенсацій, крім соціальних виплат та компенсацій, встановлених Законом Литовської Республіки про грошову соціальну допомогу позбавленим особам; 9) управління, користування та розпорядження державною землею та іншим державним майном, переданим муніципалітетом правом довіри; 10) розгляд заяв громадян про відновлення права власності на нерухоме майно, що залишилося, та прийняття рішень щодо відновлення прав власності у випадках та порядку, встановлених законодавством; 11) виконання державних гарантій для орендарів, які переселяються із житлових будинків або їх частин та квартир, повернених власникам; 12) контроль використання та регулярності державної мови; 13) управління архівними документами, віднесеними до муніципалітетів відповідно до нормативно-правових актів; 14) участь у підготовці та здійсненні мобілізації, демобілізації, підтримки країни перебування; 15) надання статистичних даних; 16) участь у підготовці та реалізації заходів політики на ринку праці та програм зайнятості; 17) участь у організації передбачених законом виборів та референдумів; 18) участь у підготовці опитувань населення та інших громадських (населення) ініціатив, передбачених законом; 19) участь у переписах населення та житла, а також інших загальних переписах населення; 20) здійснення молодіжної політики; 21) адміністрування квот сільськогосподарського виробництва; 22) реєстрація сільськогосподарських господарств та фермерських господарств; 23) адміністрування сільськогосподарських земель та робіт з декларування сільськогосподарських культур; 24) реалізація програм викорінення та моніторингу природних метеорологічних явищ, заразних хвороб тварин та виявлення шкоди та втрат сільського господарства, спричинених дикими тваринами та суворо захищеними видами диких тварин; 25) управління та використання

меліоративних та гідротехнічних споруд, що належать державі на праві довіри; 26) реєстрація та обслуговування тракторів, самохідних і сільськогосподарських машин та їх причепів; 27) управління виконанням заходів розвитку сільського господарства; 28) надання гарантованої державою первинної правової допомоги; 29) обробка даних декларації про місце проживання та бухгалтерські дані осіб без проживання; 30) надання соціальної допомоги особам з важкими вадами; 31) збирання, зберігання та надання інформації про фінансові відносини між муніципальними установами та муніципальними підприємствами, які відповідають критеріям, встановленим Урядом, та про підприємства, необхідні для ведення окремих рахунків у порядку, встановленому Урядом; 32) організація вторинної медичної допомоги у випадках та порядку, встановлених законодавством; 33) охорона здоров'я населення учнів, які здобувають освіту дошкільної освіти, загальноосвітніх шкіл та закладів професійної підготовки, розташованих на території муніципалітету відповідно до програм дошкільної, дошкільної, початкової, базової та середньої освіти, зміцнення охорони здоров'я, моніторингу громадського здоров'я; 34) радіаційний захист; 35) забезпечення перегляду стану недієздатних осіб; 36) управління набором муніципальних просторових даних; 37) інші функції, делеговані законом<sup>1</sup>.

Таким чином, проаналізувавши Закон Литовської Республіки, можемо зробити висновок, що він є більш досконалим і деталізованим, оскільки включає більш точний перелік компетенції цього державного органу, ніж вітчизняний Закон «Про місцеві державні адміністрації», оскільки він включає в себе положення про нормативне регулювання сфери дошкільної освіти й навіть радіаційного захисту населення адміністративно-територіальної одиниці.

---

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049; 2000. Nr. 91-2832; 2008. Nr. 113-4290). URL: <https://www.infolex.lt/ta/65125>; Republic of Lithuania law amending the law on public service No IX-855 of 23 April 2002. Vilnius. *Official Gazette*. 1999. No 66 – 2130; 2000. No 75 – 2270; No 85 – 2573; No 92 – 2845; No 102 – 3213; No 105-3312; No 111–3585; No 111-3586; 2001. No 37 –1231; No 63- 2278; No 85-2972; No 92-3210, No 111–4024; 2002. No 33–1248, No 38–1362.

Тому для вдосконалення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» цілком доцільно було б взяти за основу Закон Литви «Про місцеві общини».

Відповідно до вище проаналізованої інформації адміністративно-правовий статус місцевих общин у Литві – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, які поділяються на незалежні та державні та призначені для врегулювання всіх необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. При цьому незалежні адміністративні права й обов'язки призначені для виконання зобов'язань перед громадою та її інтересами, а державні призначені для виконання делегованих державою завдань в інтересах населення певної територіальної громади.

Муніципальне право в Німеччині – частина адміністративного права. Воно регулює правовий статус місцевих органів влади. До них належать, зокрема, муніципалітети, сільські округи та вищі асоціації муніципалітетів. Вони віднесені до непрямой державної адміністрації і характеризуються особливою самостійністю у виконанні своїх завдань<sup>1</sup>.

Основою місцевого права в Німеччині є місцеве самоврядування, що гарантується пунктом 1 статті 28 Основного закону та аналогічними положеннями в державних нормативно-правових актах. Місцеві муніципалітети уповноважені керувати всіма питаннями місцевої громади на власний розсуд. Більш детальна організація місцевого права здійснюється державним законодавством. У всіх місцевих громадах, за винятком міст Берлін та Гамбург, муніципальні правила регулюють структуру муніципалітету та його положення в адміністрації. Інші юридичні джерела місцевого права включають районні постанови, закони про місцеві вибори, закони про роботу місцевих громад, а також статuti та постанови. Завдання муніципальних рад в основному відповідають на всі питання місцевої громади. Усі німецькі муніципальні постанови передбачають, що муніципальна рада повинна

---

<sup>1</sup> Kommunalrecht. Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. URL: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/kommunalpolitik/kommunalrecht>

приймати рішення щодо певних важливих для муніципалітету питань, тому вона не може делегувати їх іншим органам. У Північному Рейн-Вестфалії це включає, наприклад, затвердження річної фінансової звітності та рішення про почесне громадянство. Муніципальна рада приймає свої рішення на засіданнях цієї ради, які, як правило, відкриті для громадськості<sup>1</sup>.

Відповідно до цього можемо зробити висновок, що місцеві Муніципалітети в Німеччині беруть участь у прийнятті великої кількості нормативно-правових актів на місцевому рівні. Майже неможливо розглянути всі питання на державному рівні, тому й часто приймаються рішення на місцевому рівні. Важливо, щоб муніципалітети мали певну кількість свободи для виконання своїх завдань.

Адміністративно-правовий статус місцевих муніципалітетів в Німеччині полягає в об'єднаних правах та обов'язках щодо регулювання суспільно важливих питань на законодавчому рівні, через муніципальні федеративні нормативно-правові акти. Крім того, неможливо не погодитися із думкою В. Шарія, що це побудовано на принципах демократії та децентралізації, Місцевого самоврядування, маючи право самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, сприяє оптимальному поєднанню місцевих і загальнодержавних інтересів, найефективнішій реалізації соціальної економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць, тому місцеве самоврядування слід розглядати як невід'ємну частину громадянського суспільства, як індикатор демократії. Саме тому напрямами подальших наукових досліджень є аналіз наявного ступеня демократичних перетворень у державі, розвиток національних моделей формування ефективного самоврядування, постановка сучасної європейської концепції із системою національного управління ЄС. Адже, як бачимо на прикладі країн-членів ЄС, місцеве самоврядування є одним із головних інститутів організації управління

---

<sup>1</sup> Kommunalrecht. Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. URL: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/kommunalpolitik/kommunalrecht>; Лопушинський І. П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4 (8). С. 48–54.

суспільством на рівні адміністративно-територіальних одиниць. У сфері місцевого самоврядування насамперед мають розглядатися та вирішуватися питання, пов'язані з повсякденним життям громадян<sup>1</sup>.

Безумовно, досвід країн-учасниць ЄС у реформуванні місцевих органів влади є одним із засобів, що допомагає здійснити певні кроки для покращення вітчизняної системи управління.

Крім того, наприклад, нам потрібно брати приклад з таких країн, як Словаччина й Угорщина, які дуже динамічно розвиваються, бо вони не так давно пройшли той шлях, який ми ще маємо здолати. Нинішня влада тих міст, які ми відвідали, готова ділитися з нами не тільки позитивним, але й навіть своїм негативним досвідом. Щоб ми через нього не проходили повторно. За 20 останніх років вони теж часом звертали неправильними шляхами і, виправляючи помилки, зрозуміли, яка найкраща модель господарювання для таких країн і міст, які розвиваються. Тому вони готові ділитися досвідом, пояснювати все нам. Рецепт успіху європейських міст – у першу чергу в розвиненому місцевому самоврядуванні. Саме органи місцевого самоврядування виконують більшість господарських, соціальних, культурних функцій у місті. Держава делегувала їм максимальні повноваження, в тому числі щодо фінансів та бюджету. Тому кожна громада самодостатня, а та частина податків, яку збирають на її території, йде на забезпечення її власних потреб. Цікаво, що навіть невеличкі міста активно залучають дуже великі інвестиції. У невеличкому місті Мішкольц (Угорщина) зосереджено представництва найбільших світових компаній, де виробляється велика кількість продукції. У Словаччині виробляють найбільше автомобілів на одного мешканця країни. Інвестиції, зрозуміло, генерують робочі місця, податки і розвиток цих країн. Господарка європейських міст є цілком самодостатня. Питання транспорту, інфраструктури, збереження історичної спадщини і

---

<sup>1</sup> Шарий В. Європейський досвід реалізації державної політики органами місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 4 (15). С. 282–291. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_04\(15\)/12svioms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_04(15)/12svioms.pdf)

очистки води, доволі успішно реалізуються в межах місцевих громад. І підприємства, які працюють для життєзабезпечення цих міст, – прибуткові. Крім громадського транспорту, майже все приносить прибуток. Для розвитку транспортної сфери залучають, переважно, кошти ЄС або дотують з власних бюджетів, адже транспорт має бути сучасний, зручний, екологічний<sup>1</sup>.

Усі міста особливо бережуть історичну спадщину, архітектурні пам'ятки. На старих будинках немає пластикових вікон, як у нас. В кварталах історичної забудови ефективно діють міські цільові програми: фасади, вікна і дахи реставрують та ремонтують в основному за кошти міста. Місто за них відповідає і фінансує ремонти. Поміняти дерев'яні вікна на пластикові в Будапешті, скажімо, неможливо. За це передбачені великі штрафи. Місто фінансує реновацію, реконструкцію, реставрацію у цих кварталах. У нас теж є програма щодо заміни вікон, але вона маленька і не така комплексна, як там. При цьому міська влада не забуває про самих містян. В Угорщині цьогоріч уряд зменшив вартість комунальних послуг для населення в еквіваленті 500 євро на рік для родини (в середньому). Це стало можливим завдяки тому, що місто особливу увагу звертає на розвиток відновлювальних джерел енергії. В Мішкольці, наприклад, міська влада домоглася зменшення на 30% від попереднього об'єму використання природного газу, який Угорщина закуповує в Росії. Компенсували це за рахунок відновлювальних джерел – сонячної, вітрової, біогазу тощо. Стратегічна мета – повністю відмовитися від чужого газу<sup>2</sup>.

Влада Будапешта не продає комунального майна. Колись їхній водоканал викупила приватна французька компанія, переобладнала все і постачала воду для міста. Зараз мерія знайшла ресурси і викупила водоканал назад, щоб він перебував у комунальній власності. Вони не продають будинки, землю. Можуть хіба здавати такі об'єкти в довготермінову оренду на 50-100 років, з

---

<sup>1</sup> Вивчаємо досвід місцевого самоврядування у Європі. *Українська Галицька партія*: сайт. URL: <https://uhp.org.ua/vyvchayemo-dosvid-mistsevogo-samovryaduvannya-u-yevropi/>

<sup>2</sup> Вивчаємо досвід місцевого самоврядування у Європі. *Українська Галицька партія*: сайт. URL: <https://uhp.org.ua/vyvchayemo-dosvid-mistsevogo-samovryaduvannya-u-yevropi/>

конкретним цільовим призначенням. Але все лишається у власності міста. Навіть частину парку з термальними водами, яку хотіла викупити держава, щоб зробити там ще один рекреаційний об'єкт, місто не продало. Влада дозволила державі вкладати туди інвестиції, але все залишилося в комунальній власності. Мішкольц, наприклад, має великий холдинг, де об'єднав всі свої комунальні підприємства, які забезпечують життєдіяльність міста. І місто саме його адмініструє. Рада цього холдингу має вплив на формування тарифів, і їй легше залучати гранти, тому що це комунальні установи, це не є відвертий бізнес, де працюють лише закони конкуренції. Майже всі чиновники європейських міст, які працюють з інвесторами або займають чільні посади, володіють англійською мовою. Муніципалітети керуються стратегічними планами, а не вирішують проблем точково, залучають до обговорення і вирішення важливих питань різні експертні середовища і представників громади, делегують частину повноважень громадським організаціям. Тобто не створюють, скажімо, черговий Центр АТО, а делегують такі повноваження громадським організаціям, виділяють на це кошти, і хай громадська організація займається у цьому напрямі. Міська рада не мусить створювати додаткову структуру. У Мішкольці розуміють наші проблеми, і те що фактично ми у стані війни, але радять, – якщо прагнемо вийти з кризи, – дуже і дуже тяжко працювати. Угорці також дуже багато працювали. Вони мали багато кредитів від МВФ, які поставили собі за мету повернути якнайшвидше. Повернули, і уряд країни ввічливо попросив місію МВФ вийти з Угорщини взагалі, щоби не мати спокуси знову позичати гроші. Важка праця, стратегічне бачення і максимальне використання внутрішніх ресурсів – це їхній рецепт успіху для нас<sup>1</sup>.

Також для прикладу візьмемо побудову місцевого самоврядування в Чехії. Найвищим рівнем місцевого самоврядування в Чехії є тринадцять регіонів та столиця Прага. У кожному регіоні є власні обрані Регіональні збори (*krajské zastupitelstvo*) та гетьман (губернатор). У Празі свої повноваження

---

<sup>1</sup> Вивчаємо досвід місцевого самоврядування у Європі. *Українська Галицька партія*: сайт. URL: <https://uhp.org.ua/vyvchayemo-dosvid-mistsevogo-samovryaduvannya-u-yevropi/>

виконує міська рада та міський голова. Області розділені на сімдесят шість районів, включаючи три «статутні міста» (без Праги, яка має особливий статус). Округи втратили найбільшу значущість у 1999 році в рамках адміністративної реформи; вони залишаються як територіальні підрозділи та міста з різними галузями державного управління. Подальшою реформою, яка діяла з січня 2003 року, було створено 204 муніципалітети з розширеною компетенцією (*obce s rozšířenou působností*); також *obce III. stupně* - муніципалітети третього рівня, неофіційно також названі "маленькими округами" ("*malé okresy*"), які взяли на себе більшість адміністрацій колишньої районної влади. Деякі з них далі поділяються між муніципалітетами з уповноваженою місцевою владою (*obce s pověřeným obecním úřadem*, скорочено до *pověřená obec*, pl. *Pověřené obce*; "муніципалітети другого рівня"). У 2007 р. межі районів були дещо скориговані і 119 муніципалітетів зараз перебувають у межах різних округів<sup>1</sup>.

Таким чином, визначення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Чехії – взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, муніципалітетів, що перебувають у межах різних округів, та окремого міста з особливим статусом – Праги – для забезпечення благоустрою кожної адміністративної територіальної одиниці та гарантування прав і свобод громадян.

Наступна країна, яку ми візьмемо для аналізу побудови органів місцевої влади, – це Франція. Відповідно до Конституції 1958 р. у Франції є 3 рівні місцевого самоврядування: 13 регіонів (включаючи Корсику) й інші 5 регіонів Мер (Реюньйон, Мартиніка, Майотта, Гваделупа та Французька Гвіана). Корсику не називають «регіоном», а просто як "*collectivité territoriale*", що просто означає «територія місцевого самоврядування». 96 департаментів та 5 департаментів де-мере (Реюньйон, Гваделупа, Мартиніка, Майотта та Французька Гвіана). Париж є і комуною, і департаментом. Є 36

---

<sup>1</sup> Local government. *Wikipedia*: website. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government)

679 муніципалітетів (французькою мовою: комуни). Однак, крім конституційних положень 1958 року, зараз існують особливості: комунальні послуги – це рівень управління між муніципалітетами та відомствами. Існує 2 "платні д'утре-мер": Французька Полінезія та Нова Каледонія. Вираз "pays d'outre-mer" є зручним, оскільки його можна зрозуміти по-французьки як "заморська країна", так і "заморський графство / традиційна територія" (про що свідчить Pays de la Loire, що є домашнім регіоном, а не будинком «країна»). Французька Полінезія працює як автономний регіон, тоді як Нова Каледонія має статус місцевого самоврядування *sui generis* з конкретними інститутами та ще більшою автономією<sup>1</sup>.

Відповідно до вищезазначеного можемо зробити висновок, що позитивний досвід країн-учасниць Європейського Союзу в реформуванні органів місцевого самоврядування дозволяє застосувати його у вітчизняній системі. Однак допоки наша держава не здолає корупційні схеми, ми не зможемо впровадити цей досвід для кращого життя громадян України<sup>2</sup>.

Європейські інститути місцевого самоврядування, які є прикладом для створення української моделі місцевого самоврядування, пройшли довгий шлях розвитку. Його результатом у теоретичному аспекті стало формування двох концепцій – “теорії вільної громади” та “державницької”, які у свою чергу стали основою англосаксонської та континентальної моделі місцевого самоврядування. Сьогодні спостерігається тенденція до їх синтезу, що знаходить відображення в нормативно-правових документах ЄС та країн, що в нього входять. Європейський досвід доцільно використовувати під час удосконалення та гармонізації вітчизняного самоврядування, а також його інституціоналізації в системі багаторівневої влади. При цьому ключовими

---

<sup>1</sup> Local government. *Wikipedia*: website. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government)

<sup>2</sup> Пастушенко В. А. Деякі особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15–16 берез. 2019 р.). Харків, 2019. С. 88–90.

принципами, на яких необхідно ґрунтувати місцеве самоврядування в Україні, незалежно від обраної моделі, має стати: реалізація принципу субсидіарності; визначення виключного переліку компетенцій місцевого самоврядування і невтручання держави у цю сферу; фінансова самодостатність територіальних громад; незалежність обраних органів місцевого самоврядування від державних інститутів; взаємодія всіх органів публічної влади виключно на основі закону<sup>1</sup>.

Обмін досвідом та кращими практиками місцевого самоврядування між громадами України і ЄС є дуже важливим і актуальним для нашої країни. Це дозволяє Україні швидше інтегруватися в європейський простір. Ми повинні давати більше і більше інформації на місця, вчити громади визначати пріоритети, складати стратегії розвитку, ефективно використовувати передані на місця кошти. У цих питаннях досвід розвитку місцевого самоврядування європейських країн є ключовим. Європейські принципи – такі як децентралізація, демократія та нова система управління – те, до чого прагне Україна. А ключовий КРІ їх впровадження – збільшення добробуту українців. Наразі реалізовується ініціатива «Рівний-рівному», розроблена в рамках Робочої групи Комітету Регіонів ЄС – Україна з питань децентралізації за підтримки програми «U-LEAD з Європою». Вона спрямована на розвиток

---

<sup>1</sup> Луценко П. П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в Європейських країнах. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 153–161. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/3/05.pdf>; Ștefan Elena Emilia. *Manual de drept administrativ. Caiet de seminar*. Ediția a II-a revizuită, completată și actualizată. Universul Juridic București. 2014. URL: <https://www.ujmag.ro/drept/drept-administrativ/manual-de-drept-administrativ-caiet-de-seminar-partea-i-editia-a-ii-a-revizuita-completata-si-actualizata-si-drept-administrativ-partea-i-curs-universitar/rasfoire/>; Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili. Legge 16 febbraio 1913 n. 89. URL: [http://www.notariato.it/sites/default/files/legge-notarile\\_agg2016.pdf](http://www.notariato.it/sites/default/files/legge-notarile_agg2016.pdf); The Spanish Public Administration. URL: <https://spainlawyer.com/guia-legal/la-administracion/sus-derechos-ante-la-administracion-el-procedimiento-administrativo>; Tymoshenko O. European experience of human rights protection in Ukraine. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/16.pdf>; Uniunea Nationala a Notarilor Publici din Romania. URL: <https://dreptmd.wordpress.com/cursuri-universitare/drept-notarial/organele-reprezentative-ale-notarului-public/>; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Dz.U. 2008 Nr 227 poz. 1505. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20082271505>; What does an APA? URL: <https://mepassistant.wordpress.com/the-assistants-life/whats-an-apa/>; Indiana Notary Public Guide. *Office of the Indiana Secretary of State*. 2015. URL: [https://www.in.gov/sos/business/files/SOS\\_Notary\\_Guide.pdf](https://www.in.gov/sos/business/files/SOS_Notary_Guide.pdf)

партнерських відносин між місцевими та регіональними органами влади ЄС та України, а також обмін досвідом. Було обрано п'ять рівнозначних партнерів, що представляють два регіони України та два регіони ЄС, а також три муніципалітети – об'єднані територіальні громади – з України та три муніципалітети з країн-членів ЄС. Напрямки співпраці: стимулювання інвестиційної діяльності, розвиток туристичного потенціалу, енергоефективність, посилення кадрового ресурсу, економіка сільських територій<sup>1</sup>.

Крім того, досить цікавим є досвід США у становленні органів місцевого самоврядування. Більшість американців мають більше щоденних контактів зі своїми штатами та органами місцевого самоврядування, ніж з федеральним урядом. Поліцейські управління, бібліотеки та школи – не кажучи вже про посвідчення водія та квитки на паркування – зазвичай підпадають під нагляд державних та місцевих органів влади. Кожен штат має свою письмову конституцію, і ці документи часто набагато досконаліші, ніж федеральний закон. Наприклад, Конституція Алабами містить 310 296 слів - це у 40 разів більше, ніж Конституція США.

Відповідно до Десятої поправки до Конституції США, усі повноваження, не надані федеральному уряду, зарезервовані для штатів і народу. Усі уряди штатів моделюються за федеральним урядом і складаються з трьох гілок: виконавчої, законодавчої та судової. Конституція США зобов'язує всі штати підтримувати «республіканську форму» правління. У кожному штаті виконавчу владу очолює губернатор, який безпосередньо обирається народом. У більшості штатів також обираються інші керівники виконавчої влади, включаючи шерифа, генерального прокурора, державного секретаря, аудиторів та уповноважених. Держави залишають за собою право організувати будь-який спосіб, тому вони часто сильно різняться стосовно виконавчої структури. Не

---

<sup>1</sup> Досвід розвитку місцевого самоврядування європейських країн є ключовим для громад України, – Геннадій Зубко. *Урядовий портал*: сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/dosvid-rozvitku-miscevogo-samovryaduvannya-yevropejskih-krayin-ye-klyuchovim-dlya-gromad-ukrayini-gennadij-zubko>

існує двох державних виконавчих організацій що є тотожними. Всі 50 штатів мають законодавчі органи, що складаються з обраних представників, які розглядають питання, розроблені губернатором або представлені його членами для створення законодавства, яке стає законом. Законодавчий орган також затверджує бюджет держави та ініціює податкове законодавство та статті про імпічмент. Остання є частиною системи стримувань і противаг серед трьох гілок влади, яка відображає федеральну систему і не дозволяє будь-якій гілці зловживати своєю владою. За винятком одного штату Небраска, усі штати мають двопалатний законодавчий орган, що складається з двох палат: меншої верхньої палати та більшої нижньої палати. Дві палати разом приймають державні закони та виконують інші керівні обов'язки. (Небраска – ніби самостійна держава, яка має лише одну палату в своєму законодавчому органі). Менша верхня палата завжди називається Сенатом, і її члени перебувають на посаді більш тривалі терміни, як правило, чотири роки. Більшу нижню палату найчастіше називають Палатою представників, але деякі держави називають її Асамблеєю або Палатою делегатів. Її члени перебувають на посаді більш короткі терміни, часто два роки<sup>1</sup>.

Державні судові гілки традиційно очолює Верховний суд штату, який розглядає скарги державних судів нижчого рівня. Структура суду та призначення виборів судових органів визначаються або законодавством, або державною конституцією. Верховний Суд орієнтується на виправлення помилок, допущених у нижчих інстанціях, і тому не проводить судових розглядів. Рішення, винесені у верховні суди штату, зазвичай є обов'язковими. Однак, коли виникають питання щодо відповідності

---

<sup>1</sup> Особенности государственной службы в органах исполнительной власти. деятельность пресс-службы в органах исполнительной власти. *Государственная служба совета Федерации*: сайт. URL: <https://mejurist.ru/features-of-the-civil-service-in-the-executive-bodies-activities-of-the-press-service-in-the-executive-branch/>; Пастушенко В. А. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 113–120.; *Employee Notary Issues. American Society of Notaries*. 2017. URL: <https://www.asnnotary.org/?form=employeenotaryissues>

Конституції США, питання можуть бути оскаржені безпосередньо до Верховного Суду США. Органи місцевого самоврядування зазвичай включають два рівні: округи, також відомі як округи на Алясці та парафії Луїзіани, і муніципалітети, або міста. У деяких штатах повіти поділяються на волості. Муніципалітети можуть бути структуровані різними способами, як це визначено державними конституціями, і називаються по-різному: селищами, селами, районами, містами. Різні типи районів також забезпечують функціонування органів місцевого самоврядування за межами округів чи муніципальних меж, наприклад, шкільних округів або протипожежних округів. Муніципальні органи влади – ті, які визначені як міста, селища, райони (крім Аляски), села – як правило, організовані навколо населеного пункту і в більшості випадків відповідають географічним позначенням, використовуваним Бюро перепису населення США для звітності про житло та статистику населення. Муніципалітети сильно різняться за розмірами – від мільйонів жителів Нью-Йорка та Лос-Анджелеса до 287 людей, які живуть у Дженкінсі, штат Міннесота. Муніципалітети, як правило, беруть на себе відповідальність за парки та служби відпочинку, поліцію та пожежні служби, житлово-комунальні послуги, службу екстреної медичної допомоги, муніципальні суди, транспортні послуги (включаючи громадський транспорт), громадські роботи (вулиці, каналізація, прибирання снігу, вивіски тощо) . У той час як федеральний уряд та уряди штатів ділять владу безліччю способів, місцевий уряд повинен бути наділений окремими владними повноваженнями владою. Загалом, мери, міські ради та інші органи управління безпосередньо обираються людьми<sup>1</sup>.

Відповідно до проаналізованої інформації побудова публічної влади органів місцевого самоврядування в США кардинально відрізняється від європейської та української організації місцевої влади. У США органи

---

<sup>1</sup> State & Local Government. URL: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/state-local-government/>; Jurisdiction Issues. *American Society of Notaries*. URL: <https://www.asnotary.org/?form=employeenotaryissues>

місцевого самоврядування зазвичай діють у межах повноважень, делегованих їм законодавством або директивами вищого рівня влади. Штати є повністю автоматизованими, крім того, у кожного штату є власні закони, що не схожі на закони інших штатів. У федеративних штатах місцеве самоврядування, як правило, включає третій (а іноді і четвертий) рівень правління, тоді як в унітарних штатах місцеве самоврядування зазвичай займає другий або третій рівень управління, часто мають більші повноваження, ніж адміністративні відділи вищого рівня. Питання муніципальної автономії є ключовим питанням державного управління. Інститути місцевого самоврядування сильно різняться між країнами, і навіть там, де існують подібні домовленості, термінологія часто відрізняється<sup>1</sup>.

Таким чином, проаналізувавши вище зазначену інформацію, ми можемо зробити висновки, що на сьогодні кожна з європейських держав має власну модель взаємодії між державною та місцевою владою. Кожна європейська правова держава повинна задовольняти інтереси громадян на високому рівні, оскільки саме цей фактор є найбільш показовим в умовах демократії. Забезпечення благоустрою та захист прав, свобод і законних інтересів громадян на конкретній адміністративно-територіальній одиниці залежить від сформованого законодавства держави, функцій, які виконують органи місцевої влади, політики, яку вона проводить, та від професійності кадрового забезпечення.

Визначення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Чехії – взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, муніципалітетів, що перебувають у межах різних округів та окремого міста з особливим статусом Праги – для забезпечення благоустрою кожної адміністративної територіальної одиниці й забезпечення прав і свобод громадян.

---

<sup>1</sup> Local government. *Wikipedia:* website. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government)

Адміністративно-правовий статус місцевих общин у Литві – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, які поділяються на незалежні та державні та призначені для врегулювання всіх необхідних для комфортного проживання у сферах життєдіяльності суспільства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. При цьому незалежні адміністративні права і обов'язки призначені для виконання зобов'язань перед громадою та її інтересами, а державні призначені для виконання делегованих державою завдань в інтересах населення певної територіальної громади.

Адміністративно-правовий статус місцевих муніципалітетів в Німеччині полягає в об'єднаних правах та обов'язках щодо регулювання суспільно важливих питань на законодавчому рівні через муніципальні федеративні нормативно-правові акти.

Отже, адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, призначених для врегулювання на законодавчому рівні всіх питань, що стосуються облагородження необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на певній адміністративно-територіальній одиниці.

### **3.2. Удосконалення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні**

Кожна демократична держава мусить піклуватися про права та свободи суспільства, яке проживає на її території. Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на конкретних адміністративно-правових територіях України та забезпечують основні життєво необхідні напрямки діяльності людей, що проживають на конкретній адміністративно-територіальній одиниці.

У сучасних умовах зрозуміло, що сформована за роки незалежності України модель державного управління на місцях потребує значної модернізації та оптимізації функцій усіх місцевих органів державної виконавчої влади, оскільки вони максимально наближені до населення й безпосередньо втілюють у життя норми Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів. Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади пов'язаний з децентралізацією та деконцентрацією повноважень центральних органів виконавчої влади, їх розмежуванням та збалансуванням з метою уникнення дублювання повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Окремо звернемо увагу на те, що теоретична і практична діяльність щодо створення та забезпечення функціонування місцевих державних адміністрацій за схемою "місія" – "мета" – "завдання" у їх взаємопов'язаному та належному нормативному закріпленні забезпечує послідовність діяльності цих державних органів, правонаступність у повноваженнях від органів вищого рівня до нижчих органів та підрозділів, а також формування цілісної та логічно завершеної концепції діяльності й організаційної структури місцевих державних адміністрацій. У цьому контексті слушно відзначено, що закони соціального розвитку і управління об'єктивні не залежать від свідомості і волі людей, проте їх дія виявляється тільки в людській діяльності, і тому залежить від того, наскільки повно враховуються вимоги об'єктивних законів<sup>2</sup>.

У теорії визначення адміністративно-правового статусу є необхідною умовою для чіткого та цілеспрямованого виконання завдань, передбачених державною владою України для місцевих державних адміністрацій. Крім того, основні напрямки розвитку та функціонування суспільства, що проживає на

---

<sup>1</sup> Андреев В. Проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*: зб. ст. Харків: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. Вип. 5. Державне управління та шляхи удосконалення політичної системи: матеріали наук.-практ. конф. (24 верес. 2003 р.). 200 с.

<sup>2</sup> Щєкин Г. Теория социального управления: монография. Київ: МАУП, 1996. С. 402.

конкретній адміністративно-територіальній одиниці, також визначаються цим органом публічної влади.

Загалом визначення завдань як відображення мети діяльності місцевої державної адміністрації дозволяє більш виважено підійти до формування внутрішньої структури цього органу, визначення компетенції та повноважень її окремих складових, адже кожен з органів (або їх підрозділ) створюється для реалізації конкретних, тільки йому властивих завдань, наділених певними повноваженнями, здійснює свої функції, використовуючи конкретні методи тощо<sup>1</sup>.

Чітке визначення завдань місцевих державних адміністрацій відіграє важливу роль у становленні та функціонуванні цього органу. Тобто, як ми вже з'ясували, адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій Україні полягає в їхніх правах та обов'язках. Це два основні елементи адміністративно правового статусу, які повинні бути чітко визначеними в законодавстві України. Крім того, це стосується і додаткових елементів – таких як компетенція, адміністративно-правова відповідальність.

Одним із важливих напрямків удосконалення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні є формування на регіональному й місцевому рівнях демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, а метою реформування місцевих органів виконавчої влади – підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на регіональному рівні; вироблення форм та методів здійснення державної політики уряду адаптованих до відповідних регіонів України з врахуванням соціально-економічних, ресурсних та культурних особливостей регіонів; спрямування діяльності місцевих органів виконавчої влади на забезпечення реалізації прав і свобод громадян в усіх сферах господарської діяльності; розширення спектру державних послуг, підвищення їхньої якості, спрощення процедури їх надання та прискорення отримання громадянином кінцевого

---

<sup>1</sup> Грицаєнко Л. Р. Адміністративно-правові аспекти підприємницької діяльності в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2001. 17 с.

пакету відповідної документації; гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку; сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального розмежування його повноважень з органами виконавчої влади; підвищення рівня відповідальності і підзвітності територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади перед місцевими державними адміністраціями<sup>1</sup>.

Формування та реалізація державної регіональної політики передбачають істотне підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів. Тому зростання вимог до результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні має супроводжуватись з наданням додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладанням на них відповідальності за вирішення поточних та перспективних завдань розвитку регіонів. Проведення перетворень в місцевих державних адміністраціях потребує врахування багатьох факторів, особливо, якщо мова йде про складну багатоаспектну систему державного управління, яка характеризується різноплановою діяльністю та наявністю чисельних посадовців та органів, що залучаються до процесів удосконалення. Згідно з класифікацією сучасної науки управління проблеми, що виникають у державному управлінні, здебільшого належать до слабоструктурованих і неструктурованих. Їх вирішення передбачає застосування спеціальних технологій самоорганізації управлінської системи, проведення перетворень, управління змінами<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики. *Студопедія*. Ваша енциклопедія: сайт. URL: [https://studopedia.com.ua/1\\_137898\\_kontseptualni-zasadi-reformuvannya-mistsevih-organiv-vladi-ta-napryami-regionalnoi-politiki.htm](https://studopedia.com.ua/1_137898_kontseptualni-zasadi-reformuvannya-mistsevih-organiv-vladi-ta-napryami-regionalnoi-politiki.htm)

<sup>2</sup> Андреев В. Проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*: зб. ст. Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. Вип. 5. Державне управління та шляхи удосконалення політичної системи: матеріали наук.-практ. конф. (24 верес. 2003 р.). 200 с.; Григор'єва С. Є. Удосконалення структури місцевих державних адміністрацій. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2012-2/doc/1/01.pdf>.

Таким чином, структурований підхід до удосконалення адміністративно правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні дає змогу вирішити суспільно необхідні проблеми конкретних адміністративно-територіальних одиниць у кожному куточку нашої держави.

А. Белінський, дослідивши структурно-функціональне забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій, пропонує деякі напрями удосконалення, а саме:

1. З метою забезпечення оперативності роботи та оптимізації взаємодії апарату місцевої державної адміністрації з її іншими структурними підрозділами посаду керівника апарату ввести в перелік заступників голови місцевої державної адміністрації (заступник голови – керівник апарату), до функціональних обов'язків якого входить контроль та координація роботи як апарату, так і інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації відповідно до розподілу.

2. Для забезпечення реалізації прав і свобод громадян та підвищення ефективності роботи структурних підрозділів місцевої державної адміністрації в сучасних умовах ринкових відносин та постійних змін у законодавстві необхідно збільшити штатну чисельність працівників юридичного відділу та забезпечити систематичне підвищення їх кваліфікації.

3. В умовах стрімкої комп'ютеризації всіх сфер господарської діяльності необхідно впровадити систему електронного документообігу в місцевих державних адміністраціях, яка забезпечить прийом, відправлення, облік та реєстрацію кореспонденції, систематизацію та архівацію документів, контроль за термінами виконання документів, зокрема звернень громадян. Це надасть можливість об'єднати загальний відділ та відділ контролю апарату місцевої державної адміністрації, вивільнити не менше третини працівників цих відділів та відділу роботи зі зверненнями громадян (їх функції будуть автоматизовані) і задіяти на інших напрямках діяльності.

4. Традиційним є проведення нарад керівництва місцевих державних адміністрацій (на обласному і районному рівнях) з підпорядкованими їм

підприємствами, установами та організаціями, з головами райдержадміністрацій, головами сільських та селищних рад та інше. На переїзд учасників наради до місця її проведення витрачається чимало робочого часу та значний обсяг матеріальних ресурсів (пальне, амортизація транспортного засобу та інше). В таких умовах для економії робочого часу, матеріальних ресурсів та з метою більш оперативного вирішення нагальних питань доцільно перейти до практики проведення обласних та районних нарад в режимі відеоселектору, щоб учасники наради не залишали своїх робочих місць.

5. У сучасних умовах управлінська діяльність тісно пов'язана з комп'ютерними технологіями. Для забезпечення стабільної та узгодженої роботи всіх комп'ютерних систем місцевої державної адміністрації необхідно створити відділ комп'ютерного адміністрування, до функцій якого входить оптимізація, адміністрування та розвиток комп'ютерних систем усіх структурних підрозділів адміністрації, щоб вони працювали як єдина мережа з однаковою логістикою, потужним сервером і одним центром управління.

6. Робота місцевої державної адміністрації проводиться за перспективними (річними), поточними (квартальними) планами, також за оперативними місячними та тижневими планами основних заходів. Для запобігання негативним наслідкам та підвищенню ролі планування в управлінській діяльності доцільно більше приділяти уваги виваженому підходу до складання плану із визначенням зрозумілих реальних цілей, постановкою чітких завдань, зазначенням конкретних об'ємів, призначенням відповідальних за виконання. Це дозволить підвищити ефективність процесу підготовки на перспективу рішень, про те що, ким, як, коли повинно бути зроблене, результативність нововведень і змін в органах влади, адекватність реагування на процеси і явища в оточуючому середовищі.

7. З метою забезпечення надійного контролю за використанням земельних ресурсів, підпорядкувати місцевій державній адміністрації територіальні підрозділи Держземагентства України.

8. Для досягнення позитивних результатів у роботі з дітьми та молоддю, доцільно об'єднати управління/відділ у справах сім'ї, молоді та спорту із службою у справах дітей та територіальним центром соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

9. Для підвищення уваги до стану здоров'я працівників органів влади доцільно дбати про створення позитивного мікроклімату в колективі. Тому варто ввести в апарат місцевої державної адміністрації службу психологічної підтримки персоналу. А також для запобігання погіршенню стану здоров'я працівників місцевої державної адміністрації, своєчасного надання медичної допомоги у штаті цієї служби варто передбачити посаду медичної сестри з виділенням їй окремої кімнати та необхідного обладнання.

10. Місцева державна адміністрація надає методичну допомогу (консультування) органам влади нижчого рівня та органам місцевого самоврядування щодо вирішення проблемних питань. З цією метою, а також для систематизації наукових та інформаційних фахових видань, довідників, офіційних видань та іншої літератури, необхідно створити при місцевій державній адміністрації методичний кабінет, в якому кожен представник органів державної влади чи місцевого самоврядування зможе взяти у тимчасове користування необхідну для роботи літературу. Також необхідно забезпечити систематичне надходження оновленої літератури до цих методичних кабінетів. Реалізація цих пропозицій є одним з перших кроків до раціонального та виваженого реформування системи державного управління в Україні, що дозволить адаптувати правову основу, інституційні механізми та процедури діяльності місцевих органів виконавчої влади до нових цілей та пріоритетів державного розвитку, зумовлених суспільно-економічними потребами<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що С. Григор'єва підтримує цей напрямок удосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій.

---

<sup>1</sup> Белінський А. В. Удосконалення організації діяльності місцевих органів державної влади. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/1/02.pdf>

І. Шульга, вважає що основними інституційними змінами в діяльності місцевих державних адміністрацій мають бути: створення на базовому рівні самоврядних, дієздатних, фінансово спроможних територіальних громад; формування повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях; перетворення місцевих державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи виконавчої влади, що здійснюють функції контролю виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, забезпечення законності та правопорядку, узгодження державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку; перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконалення їх матеріально-фінансового забезпечення. Напрямом досягнення цих цілей, окрім адміністративної реформи, є реформа адміністративно-територіального устрою, конституційне забезпечення процесу реформування (внесення змін до Конституції України щодо територіальної влади, адміністративно-територіального устрою тощо), забезпечення дієвого правового захисту місцевого самоврядування, розвиток громадянського суспільства<sup>1</sup>.

Процес трансформації системи державного управління на місцевому рівні має отримати відповідне інституційне супроводження. Загальну координацію процесу розробки та впровадження Програми трансформації місцевого самоврядування має здійснювати Національна рада з питань державного управління і місцевого самоврядування при Президентові України. В Україні можна було б запровадити інститути Уповноваженого з питань державного управління та місцевого самоврядування й координаторів розробки і впровадження Програми трансформації системи місцевого самоврядування. Для підготовки концептуальних і нормативно-правових документів щодо

---

<sup>1</sup> Шульга І. Л. Інституційні зміни в діяльності місцевих державних адміністрацій в контексті проведення адміністративної реформи в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=41>

забезпечення трансформаційних процесів Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування має бути створена відповідна фахова робоча група<sup>1</sup>.

Таким чином, Національна рада з питань державного управління і місцевого самоврядування при Президентові України – основний орган публічної влади, який координує сферу реформування адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

Правові основи органів місцевого самоврядування визначають Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Відповідно до чинного законодавства місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна можливість територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільський, селищний, міська рада та її виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст<sup>2</sup>.

Тобто, як ми вже багато разів зазначали, органи місцевого самоврядування – це добровільне об'єднання громадян певної адміністративно-територіальної одиниці України для вирішення питань місцевого значення згідно із чинним вітчизняним законодавством.

Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування характеризується тим, що: а) вони відокремлені від держави, не входять в

---

<sup>1</sup> Шульга І. Л. Інституційні зміни в діяльності місцевих державних адміністрацій в контексті проведення адміністративної реформи в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=411>

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. *Адміністративне право України*. навч. посіб. 6-те вид., стер. Одеса: Фенікс. 2012. 399 с.

систему органів державної влади і взаємодіють з ними на основі норм права. Особливості взаємодії зазначених органів визначаються чинним законодавством. Саме воно закріплює, що органи виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені чинним законодавством до повноважень останніх, крім випадків виконання делегованих повноважень. У разі розгляду місцевими державними адміністраціями питань, що стосуються інтересів місцевого самоврядування, вони зобов'язані повідомити про це відповідні органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб; б) їх загальний статус, система і гарантії діяльності, принципи організації та повноваження визначаються правом; в) вони можуть наділятися делегованими державними повноваженнями. Делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. При цьому слід зазначити, що делегування повноважень передбачає обов'язкову згоду органів місцевого самоврядування на отримання даних повноважень і передачу їм матеріальних і фінансових коштів для їх здійснення. Слід зазначити, що чинне законодавство передбачає лише перелік тих повноважень, які можуть бути делеговані органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування; можливість делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям; підзвітність і підконтрольність виконання делегованих повноважень. Разом з тим, не врегульовано питання про механізм делегування повноважень, що спричиняє певні складнощі при здійсненні вищезгаданих дій. За загальним правилом, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою в разі виконання власних повноважень, перед державою – в разі порушення ними Конституції України або законів України. З питань здійснення ними

делегованих повноважень органів місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади<sup>1</sup>.

Відповідно до цього всі перелічені вище ознаки адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій мають особливе значення для формування реформ у цій сфері.

Крім того, ініціатива вдосконалення та зміни адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій повинна виходити від посадових осіб цих органів. Так, керівники органів місцевого самоврядування Харківщини прийняли рішення доручити президенту Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області звернутися до Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України з пропозиціями щодо внесення змін до Конституції України. Зокрема, ними було запропоновано схвалити нову редакцію розділів проекту Конституції України, метою яких є розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Також передбачається обрання депутатів місцевих рад за мажоритарною системою, регіональних рад – за змішаною системою, Верховної Ради України – за пропорційною системою за відкритими списками; необхідність закріплення в Конституції України системи, яка передбачає введення інституту префектів і ліквідацію інституту місцевих державних адміністрацій. Префектури на відповідній території повинні забезпечити державний контроль за відповідністю актів органів місцевого й регіонального самоврядування Конституції і законам України; державний контроль за виконанням органами місцевого і регіонального самоврядування делегованих державою повноважень в межах, визначених законом; координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади; взаємодію з органами місцевого і регіонального самоврядування; реалізацію інших наданих державою

---

<sup>1</sup> Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України. навч. посіб. 6-те вид., стер. Одеса : Фенікс. 2012. 399 с.

повноважень. Префекти призначатимуться Кабінетом Міністрів України або Президентом України<sup>1</sup>.

Таким чином, упровадження інституту префектури є основним концептуальним європеїзованим елементом, який допоможе забезпечити контроль за реалізацією завдань місцевого і регіонального самоврядування.

Між іншим, Мінрегіон розпочав підготовку концептуальних змін до законодавства про місцеве самоврядування і місцеві держадміністрації. Наразі триває робота з підготовки проектів законів, які дадуть змогу завершити реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Мінрегіон розпочав консультації з питань підготовки концепцій змін до законодавства про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації. У відомстві залучили до консультацій представників асоціацій органів місцевого самоврядування, проектів міжнародної технічної допомоги та експертів. Сьогодні це внутрішні консультації. Маємо підготувати проект концепцій змін до законодавства про місцеве самоврядування і про місцеві державні адміністрації. Далі – широке обговорення: з місцевим самоврядуванням, з народними депутатами і профільним парламентським комітетом. Планується проведення низки спільних інформаційних заходів на цю тематику з асоціаціями органів місцевого самоврядування. Тільки після широкого обговорення буде представлено остаточний варіант концептуальних змін, а далі – підготовка самих змін. Метою майбутніх законодавчих змін є приведення українського законодавства відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування; впорядкування підходів до визначення повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів; закріплення чіткого порядку та умов передачі повноважень держави органам місцевого самоврядування; узгодження повноважень місцевого самоврядування та функцій, які виконують

---

<sup>1</sup> Органи місцевого самоуправління Харківщини обратяться к центральним органам власти с предложениями относительно внесения изменений в Конституцию Украины. *Харьковский областной совет*: сайт. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ru/press-center/news/10738-orhany-mistsevoho-samovryaduvannya-harkivshchyny-zvernutsya-do-tsentralnyh-orhaniv>

місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади та ін.<sup>1</sup>.

Відповідно до цього проведення міжнародних конференцій та залучення представників європейських країн допоможе реалізувати запозичений досвід на практиці.

Крім того, досить влучно щодо змін у законодавстві «Про місцеве самоврядування» та до головного Закону нашої держави зазначила Дніпровська місцева державна адміністрація. Так, за участі представників місцевого самоврядування, профільних асоціацій, експертів та громадськості Дніпропетровської, Запорізької та Кіровоградської областей відбулося публічне обговорення пропозицій щодо внесення змін до Конституції України «Конституційне забезпечення децентралізації в Україні – 2020». Усі ми хочемо побудувати децентралізовану, демократичну європейську Україну. Чи можливо це без сильного місцевого самоврядування? Абсолютно ні. Саме тому зараз потрібно одночасно рухатися двома паралельними шляхами змін. Перший – ми затверджуємо новий адміністративно-територіальний устрій, і зробити це маємо до жовтня цього року, коли пройдуть місцеві вибори по усій країні. Якщо цього не відбудеться, ми втратимо роки для розвитку країни. Новий адмінтерустрій можна зробити без внесення змін до Конституції. Але комплексно завершити реформу, не змінивши основний закон, нереально. Тому що децентралізація – це не лише про створення нових громад чи районів, це про створення нової системи влади на територіях. І щоб створити цю нову систему, маємо йти ще і шляхом змін до Конституції»<sup>2</sup>.

Таким чином, як ми бачимо на прикладі розвинених європейських держав, децентралізація місцевих державних адміністрацій є позитивним

---

<sup>1</sup> Мінрегіон розпочав підготовку концептуальних змін до законодавства про місцеве самоврядування і місцеві держадміністрації. *Децентралізація дає можливості*: сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12106>

<sup>2</sup> Постійні зміни до законодавства – це спроба бігати між краплями. Місцеве самоврядування має захищати «парасолька конституційних змін»: у Дніпрі говорили про децентралізацію. *Децентралізація дає можливості*: сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12241>

напрямок для їх розвитку в Україні. Так, розширення функції управління та перехід значних функцій центральної влади дає змогу вирішувати важливих питань. Ці питання стосуються конкретної територіальної громади та є важливим кроком у наближенні до європейських стандартів та визначення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій.

Офіс Президента, парламент та уряд ініціювали і проводять широке обговорення в регіонах для напрацювання конституційних змін, які б мали підтримку місцевого самоврядування, експертів, науковців. Саме такі зміни мають шанс бути нарешті підтримані у стінах парламенту. Головне питання, яке має бути вирішене конституційними змінами саме зараз, – як створити сильне місцеве самоврядування на найближчому до людей рівні – у громадах. Так зробили, наприклад, у Польщі: спочатку сформували по всій країні гміни – і лише через 10 років – повіти і воєводства. Цей шлях може підійти нам, бо дозволить напрацювати досвід і зрозуміти, якими мають бути органи місцевого самоврядування вищих рівнів, чим вони займатимуться і чи взагалі потрібні. Якщо ж ми спробуємо вирішити всі питання одразу і зараз, то є ризик, що ми закладемо в основний Закон потенційні конфлікти між рівнями самоврядування і матимемо не розвиток, а боротьбу, перетягування повноважень і ресурсів<sup>1</sup>.

Що стосується вже проведених реформ, наразі було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», яким внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де визначено «адміністративний центр територіальної громади». Згідно з цим визначенням «адміністративний центр територіальної громади – населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування

---

<sup>1</sup> Постійні зміни до законодавства – це спроба бігати між краплями. Місцеве самоврядування має захищати «парасолька конституційних змін»: у Дніпрі говорили про децентралізацію. *Децентралізація дає можливості:* сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12241>

територіальної громади; територія територіальної громади – нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Законом також доповнено розділ V «Прикінцеві та перехідні положення» пунктом 71 такого змісту: «До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України. Рішення Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад подається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших місцевих виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад». Такі ж зміни внесено до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». В Прикінцевих положеннях до цього Закону встановлено, що: визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснюється на основі затверджених Кабінетом Міністрів України перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей; у 2020 році перші місцеві вибори депутатів сільських, селищних, міських рад і відповідних сільських, селищних, міських голів територіальних громад, території яких затверджені Кабінетом Міністрів України на підставі цього Закону, проведено одночасно з черговими місцевими виборами. Центральній виборчій комісії було доручено забезпечити формування виборчих округів та проведення місцевих виборів на основі територій територіальних громад, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі цього Закону<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад». *Верховна Рада України*: сайт. URL: <https://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/191987.html>

Наша держава знаходиться на початку адміністративної реформи, яка потребує вкладу значних ресурсів і реалізації потенційних напрацювань та запозичення досвіду європейських держав, зокрема у сфері визначення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

Проаналізувавши сферу вдосконалення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні, робимо висновок, що необхідний радикальний підхід до змін в законодавстві. Так, статтю 118 Конституції України про місцеві державні адміністрації слід викласти в наступній редакції: За здійсненням виконавчої влади в округах, областях та містах відповідають префекти. Префект – державний службовець, що очолює управління конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Префект призначається та звільняється з посади Президентом України. Перебування префекта на посаді – три роки. Префект відповідальний перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. Префект на конкретній адміністративно-територіальній одиниці території: 1) слідкує за дотриманням законів України громадянами конкретної адміністративно-територіальної одиниці, також за її посадовими особами; 2) визначає основні напрями діяльності територіальних органів конкретної

адміністративної одиниці для її вдосконалення та покращення благоустрою; 3) слідкує за виконанням розпоряджень вищих державної влади; 4) взаємодіє з іншими органами державної влади та приймає стратегічні рішення; 5) слідкує за виконанням інших повноважень, визначених законами України<sup>1</sup>.

Відповідно до цього нами запропоновано конкретні авторські зміни й доповнення до чинного законодавства щодо удосконалення визначення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні, зокрема шляхом заміни статей 118 та 119 Конституції України на нову редакцію.

Ефективне визначення адміністративно-правового статусу є невід'ємною частиною європейської моделі демократії та передбачає активну участь органів представницької влади на місцях в економічному житті громад і територій, інтереси яких вони представляють. Під активною участю розуміється створення не тільки сприятливої атмосфери для бізнесу, а й стимулювання ініціативи громад як повноцінного суб'єкта економічних відносин. Цієї мети можна досягти, наприклад, коли органи місцевого самоврядування знаходять можливість бути партнерами в інвестиційних проектах. Крім того проведення міжнародних конференцій має стати платформою для регулярного діалогу і співпраці між органами місцевого самоврядування ЄС та країн Східного партнерства. Таким чином, місцеві державні адміністрації зможуть мати перспективу виходу на якісно новий рівень у відносинах з європейською спільнотою<sup>2</sup>.

Доведено, що вдосконалення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні – це безперервний процес реалізації та впровадження адміністративної реформи в Україні, що визначає

---

<sup>1</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к.96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.

<sup>2</sup> Local governments should become active participants in investment cooperation. URL: <https://www.unian.ua/kharkiv/549360-oms-mayut-stati-aktivnimi-uchasnikami-investitsynogo-spivrobotnitstva-chernov.html>

правове становище (сукупність прав та обов'язків) органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасних тенденцій розвитку цієї сфери, а також європеїзації сфер публічного управління загалом.

### **Висновки до розділу 3**

1. Виявлено й узагальнено, що адміністративно-правовий статус місцевих публічних органів Чехії характеризується взаємопов'язаним комплексом адміністративних прав і обов'язків муніципалітетів, що перебувають у межах різних округів, та окремого міста з особливим статусом – Праги – для забезпечення благоустрою кожної адміністративної територіальної одиниці та забезпечення прав і свобод громадян. Адміністративно-правовий статус місцевих муніципалітетів в Німеччині полягає в об'єднаних правах та обов'язках щодо регулювання суспільно важливих питань на законодавчому рівні через муніципальні федеративні нормативно-правові акти.

2. Адміністративно-правовий статус місцевих общин у Литві – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, які поділяються на незалежні та державні та призначені для врегулювання всіх необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. При цьому незалежні адміністративні права й обов'язки призначені для виконання зобов'язань перед громадою та її інтересами, а державні призначені для виконання делегованих державою завдань в інтересах населення певної територіальної громади.

3. Доведено, що визначення новітнього адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні є необхідною умовою для чіткого та цілеспрямованого виконання завдань щодо забезпечення безпечного й комфортного проживання громадян у певній адміністративно-територіальній одиниці. У цьому аспекті місцеві державні адміністрації мають реформуватися з одночасним посиленням безпосередніх виконавчих функцій органів місцевого

самоврядування. Це неможливо зробити без змін до Основного Закону України. Відповідно автор підтримує погляди тих учених і політиків, які пропонують змінити конституційні норми, щоб персоналізувати виконавчу владу на місцях (округах, областях та містах), поклавши її на префектів, до завдань яких буде входити здійснення загального публічного адміністрування, взаємодія та контроль за дотриманням законів і розпоряджень центральних органів виконавчої влади, в першу чергу органами місцевого самоврядування, на які має бути перекладений основний тягар щодо надання адміністративних послуг та забезпечення прав і свобод громадян на певній адміністративно-територіальній одиниці. Такий структурований підхід до удосконалення адміністративно правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні дасть змогу вирішити суспільно необхідні проблеми конкретних адміністративно-територіальних одиниць в кожному куточку нашої держави, адже виконавча влада в особі органів місцевого самоврядування краще орієнтується у проблемах територіальних громад.

4. Підкреслено, що передача безпосередніх виконавчих функцій від держави до органів місцевого самоврядування зі збереженням засадничих, контрольних та функцій взаємодії з реформованими місцевими державними адміністраціями є виваженим і з погляду часу навіть запізнілим кроком, який необхідно було зробити вже давно. У цьому напрямку вагомим драйвером реформування є Національна рада з питань державного управління і місцевого самоврядування при Президентові України, що з погляду зовнішнього виразу має бути оформлено через інституту префектури як основного концептуального європеїзованого елемента, який допоможе забезпечити дотримання загальнодержавних інтересів в територіальних громадах без безпосереднього втручання у виконавчу діяльність органів місцевого самоврядування. Адже, що виявлено й узагальнено на прикладі розвинених країн-учасниць ЄС, децентралізація виконавчої діяльності є позитивним напрямком для їх розвитку в Україні. Ці питання стосуються конкретної територіальної громади та є важливим кроком в наближенні до європейських стандартів та визначення

адміністративно-правового статусу місцевих публічних органів. Позитивним кроком у цій сфері є те, що остання редакція спеціального Закону про місцеве самоврядування вже утвердила інститут адміністративного центру територіальної громади.

## ПІСЛЯМОВА

У монографії на основі розкриття наукової проблеми щодо вивчення особливостей адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні зроблено такі висновки:

1. Сформовано, що адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні – це взаємопов’язаний комплекс адміністративних прав і адміністративних обов’язків посадових осіб та органів місцевих адміністрацій у поєднанні з їхньою спеціальною дисциплінарною та адміністративною відповідальністю за неналежне виконання своїх адміністративних обов’язків, що реалізуються ними в певній адміністративно-територіальній одиниці.

2. Доведено, що нормативно-правове регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні – це система різного ієрархічного рівня законодавства, яке за своєю сутністю є нормами адміністративного права, що встановлюють адміністративні обов’язки, визначають суб’єктивні права органів і посадових осіб місцевих державних адміністрацій. Вони є носіями різної юридичної сили, призначені для врегулювання найбільш важливих державновладних і публічносервісних відносин стосовно забезпечення комплексного соціального й економічного розвитку конкретної територіальної громади з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

3. Виявлено й узагальнено, що принципи адміністративної діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні – це комплекс керівних засад, побудованих на гуманітарних цінностях природного права, у більшості

випадків визначених законодавством обов'язкових для виконання посадовими особами цього органу обов'язків, на яких ґрунтується діяльність посадових осіб та органів місцевих державних адміністрацій, із метою забезпечення прав, свобод та інтересів громадян і публічного інтересу держави й суспільства у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

4. Визначено, що до юридичних елементів адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій відносяться адміністративна правосуб'єктність, завдання (функції), адміністративні обов'язки та права (компетенції) та адміністративна відповідальність (спеціальна дисциплінарна) посадових осіб місцевої державної адміністрації.

5. З'ясовано, що суб'єктивні (адміністративні) права місцевих державних адміністрацій в Україні – це прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних із реалізацією загальнодержавної політики, щодо благоустрою територіальних одиниць країни та забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

6. Зроблено висновок, що адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій в Україні – це передбачена законодавством міра належної та необхідної суспільно-правової поведінки, спрямована для виконання цим органом державної адміністрації своєї функціональної діяльності, пов'язаної з благоустроєм конкретних територіальних одиниць і захистом суспільно-правових інтересів громадян, що проживають на цій території.

7. З'ясовано, що на сьогодні кожна з країн-учасниць ЄС має власну модель взаємодії між державною та місцевою публічною владою. Однак їх усіх об'єднує те, що всі держави-учасниці ЄС задовольняють інтереси громадян, оскільки саме цей фактор є найбільш показовим у демократії. Забезпечення благоустрою та захист прав, свобод і законних інтересів громадян в адміністративно-територіальній одиниці залежать від сформованого законодавства держави, функцій, які виконують органи місцевої влади, від політики, яку вона проводить, і від професійності кадрового забезпечення.

8. Зроблено висновок, що ефективне забезпечення публічного адміністрування місцевими публічними органами є невід'ємним чинником європейської моделі демократії, що будується на засадах принципу верховенства права. Така система забезпечення публічних потреб на місцевому рівні передбачає активну участь не тільки місцевих виконавчих органів, що представляють відповідну адміністративно-територіальну одиницю (комуну, землю, общину та ін.) у соціально-економічному житті, але й суб'єктів громадянського суспільства. Це дозволяє підтримувати на високому рівні соціальні прагнення громадян і, як результат, – створювати благодатні умови для заможного їх життя та в цілому належного соціально-економічного розвитку місцевої громади.